

**PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM KEBIJAKAN
KENAIKAN TARIF TOL TAHUN 2007**

TESIS

DARKON M. SAGALA
0606006034



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008

**PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM KEBIJAKAN
KENAIKAN TARIF TOL TAHUN 2007**

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)**

**DARKON M. SAGALA
0606006034**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Darkon M. Sagala

NPM : 0606006034

Tanda tangan : 

Tanggal : 9 Juli 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Darkon M. Sagala
NPM : 0606006034
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Perlindungan Konsumen Dalam Kebijakan
Kenaikan tarif tol tahun 2007.

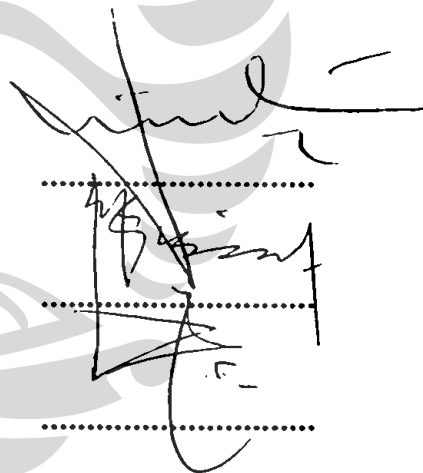
Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing: **Dr. Inosentius Samsul,SH,MH**

Penguji : **Dr. Rosa Agustina,SH,MH**

Penguji : **Ratih Lestarini,SH,MH**



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 9 Juli 2008

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan rahmatNya dengan terselesainya penelitian dalam rangka memenuhi prasyarat kelulusan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan mengambil tema Perlindungan Konsumen Dalam Kebijakan Kenaikan Tarif Tol Tahun 2007.

Tujuan Penelitian ini adalah agar masyarakat dapat mengetahui fungsinya sebagai konsumen yang memiliki peran dan tanggung jawab dalam kebijakan pemerintah. Khususnya mengenai masalah kenaikan tarif tol tahun 2007 penelitian ini ingin menunjukkan signifikansi pengaruh politik terhadap kebijakan pemerintah yang menyangkut hidup orang banyak.

Dalam penyusunan penelitian ini peneliti menggunakan tata cara penulisan karya ilmiah dengan teknik yuridis normatif. Yaitu analisis terhadap norma hukum, baik hukum dalam arti perundang-undangan dan hukum dalam penerapan masyarakat.

Ucapan terima kasih peneliti yang sebesar-besarnya kepada bapak Dr. Inosentius Samsul, S.H.,M.H. yang telah memberikan bimbingan untuk penyelesaian penulisan penelitian ini, kepada ibu Dr. Jufrina Rizal selaku Ketua Program Pascasarjana Universitas Indonesia, ucapan hormat dan terimakasih kepada ibu Dr. Rosa Agustina, S.H.,M.H. dan Ibu Ratih Lestarini, S.H.,M.H. sebagai team penguji yang telah melakukan pengujian terhadap tulisan penelitian ini, kepada staf Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas

Indonesian yang mendukung kelancaran perkuliahan hingga penelitian.

Tidak lupa mengucapkan terima kepada Kepala Kepolisian Resor Metropolitan Jakarta Timur yang telah memberikan waktu dan kesempatan kepada penulis mengikuti perkuliahan pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Tesis ini saya persembahkan kepada istri tercinta dr.Novika S.M.L. atas berkat doanya serta dukungan moril maupun spiritual dan kepada ananda tersayang Bethann Faithfix Ezekiel Sagala yang telah bersabar dan merelakan bapaknya menyelesaikan penulisan Tesis ini serta kepada orang tua, abang, kakak dan familiy yang telah memberikan dorongan agar terselesainya penulisan Tesis ini.

Harapan penulis semoga penelitian singkat ini dapat bermanfaat bagi pembaca, terutama masyarakat konsumen dan pemerintah Indonesia.

Jakarta, Juli 2008

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Darkon M. Sagala
NPM : 0606006034
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul “Perlindungan Konsumen Dalam Kebijakan Kenaikan Tarif Tol Tahun 2007”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedidakan/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasian tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 9 Juli 2008

Yang menyatakan,



(Darkon M. Sagala)

Abstrak

Darkon M. Sagala, NPM. 06006034. Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Program Hukum Ekonomi untuk memperoleh gelas Magister Hukum menyelesaikan dan mempertahankan tesis dengan judul Perlindungan Konsumen Dalam Kebijakan Kenaikan Tarif Tol Tahun 2007 ini berisi tentang kondisi tentang pasca.

Kebijakan pemerintah menaikkan tarif tol tahun 2007 dalam hal ini Menteri Pekerjaan Umum, Penulis ingin mengetahui bagaimana pengaturan penyelenggara jalan tol yang dikaitkan dengan kenaikan tarif tol dan juga tentang bagaimana pemerintah mengimplementasikan Undang-Undang No. 38 Tahun 2004 Tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol khususnya Pasal 8 mengenai Standar Pelayanan Minimum yang merupakan bagian perlindungan konsumen. Perlindungan konsumen adalah sebagai hal yang paling pokok sebab konsumen merupakan objek penerima dampak kenaikan tarif tol sehingga perlu diketahui bentuk perlindungan yang diberikan pemerintah kepada konsumen dalam memilih kebijakan menaikkan tarif tol. Perlu diketahui keterlibatan konsumen dalam Pengambilan keputusan untuk menaikkan tarif tol, keterlibatan konsumen dinilai hal yang penting sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dikatakan bahwa: Perlindungan Konsumen berasaskan manfaat, keadilan keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum. Undang-Undang No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan yang mengatur tentang mekanisme penetapan tarif tol, kenaikan tarif tol berdampak terhadap masyarakat banyak sebagai konsumen untuk itu pemerintah perlu memperkuat posisi dalam pengambilan kebijakan tersebut sebagai upaya melakukan perlindungan konsumen.

Penulis

Abstracts

Darkon M. Sagala, NPM. 0606006034. Student of Law Post Graduate, University of Indonesia, Economy Laws Program finishes thesis for reach Master of Laws Title. The subject of this thesis is Consumer Protection in Policy of Toll road tariff ascension in 2007. It is about the condition of pasca.

Ministry of Public Work decides to increase the toll road tariff in 2007. The writer is curious about the arrangement regulation of toll road that regards to the increasing of it. Also, the government implementation about constitution No. 38 in 2004 about road, Government regulation No. 15 article 8 in 2005 about minimal service standard which is part of the consumer protection. The consumer protection is the most part of the regulation. The consumer is an object of the toll road tariff ascension, so that the consumer needs to know the kind of the protection. The consumer should take decision in the toll road tariff ascension which is state in constitution No. 8 article 2 in 1999: consumer base on benefit, fair and balance, consumer's security and safety, definite laws. Constitutional No. 38 in 2004 about arrangement of the toll road tariff mechanism. The toll road tariff ascension impacts for community. For this, government needs to strengthen his position in this decision.

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
PERNYATAAN PERSETUJUAN	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	12
D. Metode Penelitian	14
E. Kerangka Teori	15
F. Kerangka Konseptual	22
G. Sitematika Penulisan	28
BAB II PENGATURAN TENTANG PENYELENGGARA JALAN TOL DAN KAITANNYA DENGAN KENAIKAN TARIF TOL	30
A. Penyelenggara Jalan Tol	30
B. Mekanisme Penetapan Tarif Tol	36
C. Perspektif Perlindungan Konsumen Dalam Penetapan Tarif Tol	40
1. Undang-Undang Perlindungan Konsumen	40
2. Undang-Undang No.38 Tahun 2004	46
3. Peraturan-Pemerintah No.15 Tahun 2005...	51

BAB III PERAN PEMERINTAH DALAM PERLINDUNGAN KONSUMEN	
TOL	61
A. Dasar Hukum Peran Pemerintah Melindungi	
Konsumen	61
B. Menetapkan Standar Pelayanan Minimum (SPM) ..	68
BAB IV KETERWAKILAN KONSUMEN DALAM PENETAPAN TARIF	
TOL TAHUN 2007	77
A. Perlindungan Konsumen Menurut Hukum	77
B. Perlindungan Konsumen Melalui Lembaga	
Legislatif	86
1. DPR Dalam Fungsi Legislasi	86
2. DPR Dalam Fungsi Pengawasan	89
3. DPR Dalam Fungsi Budget (Anggaran)	93
C. Melalui Lembaga Independen	96
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	108
B. Saran	111
DAFTAR PUSTAKA	113

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)¹ sebagai pedoman Negara dalam melaksanakan pembangunan disebutkan bahwa Negara dalam Visi Misinya dalam Bab IV tentang Arah Kebijakan pada Huruf B tentang Ekonomi butir 17: " Meningkatkan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana publik, termasuk transportasi, telekomunikasi, energi dan listrik, dan air bersih guna mendorong pemerataan pembangunan, melayani kebutuhan masyarakat dengan harga terjangkau, serta membuka keterisolasian wilayah pedalaman dan terpencil.

Pada awal Pembangunan Jangka Panjang Kedua (PJP II) dengan dilaksanakannya Pelita Keenam, Indonesia dihadapkan pada globalisasi ekonomi dimana perdagangan bebas merupakan " ideologi" dan tuntutan masyarakat internasional. Berbaurnya Indonesia dengan perdagangan bebas, secara yuridis formal ditandai dengan telah diratifikasinya Agreement Establising

¹MPR RI, Ketetapan MPR RI No. IV/ MPR/ 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2004, tanggal 19 Oktober 1999.

the World Trade Organization (WTO) melalui Undang-undang Nomor 7 tahun 1967.²

Oleh karena World Trade Organization (WTO) merupakan organisasi antar pemerintah/dunia yang mengawasi perdagangan barang dan jasa, maka pemerintah/negara penadatangannya terikat untuk melaksanakan keputusan-keputusan World Trade Organization (WTO). Era perdagangan bebas yang disponsori oleh World Trade Organization (WTO) ini, sangat memungkinkan terjadinya lalu lintas produk barang jasa secara bebas dari suatu negara ke negara lainnya maupun sebaliknya. Batas-batas negara menjadi kabur ditinjau dari sudut aktivitas ekonomi. Dengan demikian, terjadinya interaksi antar pelaku ekonomi³ yang berbeda negara dan sistem hukumnya.

Perdagangan bebas membawa konsekuensi, antara lain produk barang dan jasa semakin beraneka ragam produk (diversifikasi produk), baik produk ekspor maupun impor. Segala hal ihwal isu perdagangan bebas dengan segala konsekuensi hukumnya seyogianya menjadi perhatian instrument hukum ekonomi di Indonesia, sekalipun cabang/instrument hukum ini masih

² Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen Dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, cet.2/ edisi revisi, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 245.

³ Pelaku ekonomi di sini meliputi Badan Usaha Milik Negara, Perusahaan Swasta/ Pengusaha Swasta, Koperasi, dan Konsumen. Lihat Sambutan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Ketua Bappenas yang disampaikan Asmen Prof. Dr. Murbiyanto dalam Seminar Sehari " Demokrasi Ekonomi dan Arah Gerakan Perlindungan di Indonesia, " diselenggarakan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dalam HUT-nya yang ke-20, 11 Mei 1993 bekerja sama dengan CESDA dan LP3ES di Jakarta. Lihat pula: Permadi, " Peranan Konsumen sebagai Pelaku Ekonomi," makalah pada seminar tersebut.

tergolong muda dan belum dikenal luas dalam tata hukum di Indonesia.⁴

Sikap Indonesia meratifikasi World Trade Organization (WTO) memang tergolong cepat dan positif, tetapi kurang diimbangi dengan perangkat hukum ekonomi guna menyongsong era perdagangan bebas, kecuali sebatas memfasilitasi perusahaan-perusahaan swasta multinasional atau transnasional dalam bentuk paket Undang-Undang Property Rights⁵ dan Undang-Undang Perseroan Terbatas⁶.

Sebaliknya sampai diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, para konsumen⁷ belum mendapatkan perlindungan hukum bila ia mengalami kerugian, cacat atau bahkan kematian akibat mengkonsumsi produk yang cacat. Perlindungan terhadap konsumen merupakan konsekuensi dan bagaian dari kemajuan teknologi industri di satu pihak, pada pihak lain memerlukan perlindungan terhadap konsumen. Kemajuan teknologi dan industri, telah pula memperkuat

⁴ Sumantoro (ed), *Hukum Ekonomi* (Jakarta: UI Press, 1996), hal. 3 lihat juga: Sunarjati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia* (Bandung: BPHN & Binacipta 1988).

⁵ Zaim Saidi, " Hak Milik Intelektual : Milik Siapa?", dalam Zaim Saidi (ed) *Secangkir Kopi Mas Havelaar* (Jakarta: Gramedia & YLKI, 1995), hal. 49-52.

⁶ Yusuf Anwar dan Felix Oentong Soebagio, " Kearah Undang-Undang Perseroan yang Baru: Suatu Sumbangan Pemikiran", dalam Sumantoro (ed), *op.cit.* hal 282-295. Undang-undang dimaksud kini sudah diundangkan dan menjadi Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

⁷ Pengertian "Konsumen" adalah konsumen akhir, yaitu pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat bagi keperluan dirinya, keluarganya, atau orang lain, dan tidak untuk diperdagangkan/ diperjualbelikan kembali, Lihat: AZ. Nasution, *Perlindungan Konsumen dan Peradilan di Indonesia* (Jakarta: BPHN, 1994), hal.4-7, Lihat pula: Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

perbedaan antara pola hidup masyarakat tradisonal⁸ dan masyarakat modern.

Sementara di negara modern kemajuan teknologi dan agenda perlindungan konsumen semakin menguat, di Indonesia justru terjadi polemic tentang perlu tidaknya intervensi pemerintah di bidang perlindungan konsumen juga sangat dirasakan. Savigny dan Betham menyatakan bahwa ada dua factor yang mempengaruhi pembentukan hukum yaitu system politik yang mengontrol aktivitas hukum (faktor eksternal) dan kepentingan sosial yang menjadi objek dari pengaturan (faktor internal).⁹

Bagi konsumen, keberanian Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengajukan Rancangan Usul Inisiatif memiliki peranan penting dalam perkembangan hukum perlindungan konsumen di Indonesia. disamping tentang Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat¹⁰, dan Undang-Undang No.17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji¹¹.

⁸ Istilah ini diambil dari tulisan Karen S. Fishman, *Consumer Law*, dalam Donald P. Rothchild & David W. Carroll Ibir, h 1. Untuk maksud yang sama, Frank Zaid menggunakan "in simple times", dalam "The Emerging of Law on Product Liability dan Consumer Product Warranties, " *Canadian Busines Law Journal*, 4, (1979-80), h.2. Sedangkan Etsuko Fujijmoto menggunakan istilah "old days" dalam *Product Liability in the US S. 44 The Federal Product Liability Bill* (Thesis-University of Washington, school of Law, Agust 1985), h.1.

⁹ W.Friedman, *Law in a Changing Society*, h.7

¹⁰ Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No.33 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3817

¹¹ Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 1999 No. 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, No. 3822

Dalam mengajukan Rancangan Usul Inisiatif ini, DPR berusaha mencari argumentasi yang kuat dan akurat agar mendapat "pengakuan" dari pemerintah dengan merumuskan beberapa kriteria atau alasan pengajuan suatu Rancangan Usul Inisiatif. Diantaranya adalah membentuk Undang-Undang yang dimaksudkan untuk memperbaiki ekonomi dan menyangkut kepentingan rakyat banyak. Selanjutnya, termasuk dalam faktor kualitas kehidupan politik yang demokratis adalah kehadiran Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, dan duduknya aktivis perlindungan konsumen sebagai anggota DPRRI, yaitu Nikentari Mosediono dari fraksi Golongan Karya. Di samping faktor perkembangan politik, faktor kedua yang juga berpengaruh terhadap pembentukan Undang-Undang perlindungan konsumen adalah faktor internal (mikro) kepentingan konsumen Indonesia sendiri. Pada tahun 1997 misalnya, terjadi kasus kegagalan bedah plastik seorang penyanyi Taiwan dan Ny. Sulastri meninggal korban bedah plastik¹².

Untuk melindungi konsumen, di banyak negara telah dibentuk Undang-undang Perlindungan konsumen. Di Indonesia ketentuan mengenai perlindungan konsumen diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Kitab Hukum Dagang, Lingkungan Hidup dan Asuransi. Hanya saja peranan pemerintah atau negara

¹² "Operasi Bedah Plastik Belum Tentu Cantik", Warta Konsumen NO. 215 Pebruari 1992.

belum sepenuhnya dapat terlihat jelas, untuk itu perlu diketahui perlindungan konsumen oleh pemerintah.

Bentuk perlindungan konsumen oleh pemerintah inilah yang kemudian menarik perhatian peneliti khususnya mengenai kondisi ketika kenaikan tarif tol pada 4 September 2007 lalu. Liputan6.com, Jakarta¹³: Mulai pukul 00.00 WIB nanti, pemerintah menaikkan tarif 13 ruas jalan tol sekitar 21 persen. Kebijakan ini untuk memenuhi undang-undang yang menyebutkan tarif tol naik tiap dua tahun. Kenaikan juga dimaksudkan agar investor tertarik menanamkan investasi. Demikian informasi yang dihimpun SCTV di Jakarta, Senin (3/9). Untuk ruas Tol Jagorawi dari Bogor-Jakarta, pengendara dikenai Rp 5.500 dari sebelumnya Rp 4.500. Tol dalam kota naik dari Rp 4.500 menjadi Rp 5.500. Sementara kenaikan di Tol Jakarta-Tangerang dari Rp 3.000 menjadi Rp 3.500. Tarif Tol Cikampek-Padalarang naik dari Rp 20 ribu menjadi Rp 24.500. Sedangkan Tol Padalarang-Cileunyi naik dari Rp 4.500 menjadi Rp 5.500¹⁴.

Menurut pemerintah, kenaikan tarif tol tidak bisa ditunda-tunda lagi, alasan pemerintah adalah agar iklim investasi di Indonesia semakin bergairah. Menurut masyarakat

¹³ "Malam Nanti, Tarif 13 Ruas Tol Naik", <<http://www.liputan6.com>> , 17 Pebruari 2008.

¹⁴ Ibid

pengguna jalan tol, kenaikan ini tidak diikuti dengan perbaikan fasilitas jalan tol¹⁵. Isu kemacetan menjadi perhatian utama. Tidak jarang, jika di jalan tol masih saja ada kemacetan di jam-jam tertentu. Selain kemacetan, kondisi jalan tol juga menjadi permasalahan. Saya heran, jalan-jalan tol di Indonesia sangat gelap di waktu malam. Penerangan jalan hanya bersumber dari pantulan lampu-lampu kendaraan yang melintas, sebenarnya ini sangat berbahaya. Kecelakaan di jalan tol sering terjadi karena masalah ini. Di samping itu, masih banyak jalan tol yang rusak (tidak mulus) Tentu saja, ini harus lebih ditingkatkan jika pemerintah menaikkan tarif tol. Kenaikan tarif tol terakhir, terjadi pada 24 Agustus 2005. Kebijakan pemerintah menaikkan tarif tol setiap 2 tahun sekali¹⁶.

Kepala BPJT, Hisnu Pawenang, dalam sebuah talkshow di radio di Jakarta 23 Agustus kemarin mengemukakan, bahwa kenaikan tarif tol yang akan diumumkan pemerintah bulan Agustus ini merupakan penyesuaian terhadap besarnya inflasi. Sayang BPJT tidak terlihat sungguh-sungguh mulai menegakkan Kepmen No 392 tentang Persyaratan Standar Pelayanan Minimal

¹⁵ "Kebebasan Tarif Tol 2007, Irvan Tambunan", <<http://kebebasan.wordpress.com>>, 7 Pebruari 2008

¹⁶ Ibid

(SPM) yang diterbitkan pada Juli 2005 yang harus dipenuhi oleh pengelola jalan tol¹⁷.

Secara tidak langsung tarif tol yang naik juga akan diikuti kenaikan tarif angkutan massal. Semua itu tentunya akan berimbas pada kenaikan harga barang-barang dan kebutuhan pokok masyarakat. Semestinya, pengelolaan jalan tol harus dilakukan dengan cermat, profesional, proporsional dan menerapkan azas keadilan. Karenanya pemerintah diharapkan tidak hanya memikirkan kepentingan pemilik modal, tetapi juga harus mempertimbangkan dampak dari kebijakan kenaikan tarif tol bagi masyarakat luas.

Desakan ditundanya kenaikan tarif tol menurut Aboe bukan berarti dirinya tidak memiliki keberpihakan sama sekali pada investor. Akan tetapi yang harus lebih diutamakan pemerintah adalah kepercayaan masyarakat. Sebab kepercayaan tersebut bisa hilang jika kebijakan ini diberlakukan dengan hanya melihat dari kacamata investor saja. Kebijakan untuk menaikkan tarif tol tidak bisa dihindari karena diatur dalam perundang-undangan yaitu UU No. 38 tahun 2004 tentang jalan dan Peraturan Pemerintah nomor 15 tentang Jalan Tol. Karenanya langkah tepat yang harus dilakukan pemerintah setelah menunda

¹⁷ "Lagi, Kenaikan Tarif Tol," <<http://www.mediakonsumen.com>>, 17 Pebruari 2008

kenaikan tarif adalah bersama DPR mengkaji ulang UU dan PP agar lebih memenuhi azas keadilan¹⁸.

Corporate Watch Indonesia (CWI) adalah salah satu lembaga yang mengkritik kebijakan tidak populer kenaikan tarif tol. Pada 5 September lalu, lembaga pemerhati tata pemerintahan ini melayangkan surat kepada Komisi V DPR RI perihal 'keberatan publik'. Kenaikan tarif tol tanpa dibarengi sosialisasi yang cukup dinilai sebagai perbuatan yang mengingkari hak publik atas informasi. "Hal ini sudah nyata dan jelas melanggar pasal 62 huruf d UU No. 38/2004 perihal hak masyarakat untuk memperoleh informasi penyelenggaraan jalan tol¹⁹.

Masyarakat dinilai tidak memperoleh informasi apakah kebijakan perubahan cara pengumpulan/pembayaran tol dengan sistem terbuka absah sebagai kebijakan Menteri Pekerjaan Umum tentang perencanaan jalan tol. Jika tidak maka perubahan menjadi sistem terbuka hanya justifikasi saja untuk meraup dana pemasukan dari tarif tol.

Asosiasi Masyarakat Pengguna Jalan Tol (AMPJT) juga sudah melayangkan surat kepada Menteri Pekerjaan Umum dan Dirut PT Jasa Marga. Pada intinya, surat AMPJT itu senada dengan keluhan Corporate Watch Indonesia, yakni mempersoalkan

¹⁸ "Kenaikan Tarif Tol Harus di Tunda", <<http://fpks-dpr.pr.id>>, 19 Pebruari 2008

¹⁹ "Kenaikan Tarif Tol Mengabaikan Hak Warga atas Informasi," <<http://hukumonline.com>>, 17 Pebruari 2008

keterbukaan informasi kenaikan tarif tol. "Masyarakat, termasuk konsumen pengguna jalan tol, berhak atas validitas dan kelengkapan informasi mengenai status dan pengelolaan jalan tol," papar Yanurius Nunuh itu, Ketua Asosiasi, dalam suratnya²⁰.

Sayang, lebih sepekan kenaikan tarif tol berlaku, rencana mendaftarkan gugatan class action atas kenaikan tarif tol belum juga terealisasi. Asosiasi sendiri masih menunggu penjelasan dan informasi atas tarif jalan tol. Asosiasi juga mempertanyakan mengapa Pemerintah tidak membahas rencana kenaikan itu dulu dengan wakil rakyat di Senayan. Faktanya, Pemerintah menetapkan kenaikan tarif dulu, baru memberikan penjelasan setelah dipanggil DPR.

Kenaikan tarif di 13 ruas tol yang berlaku mulai Selasa (4/9), dipastikan akan memengaruhi biaya produksi dan distribusi barang, khususnya bahan-bahan pokok. Kenaikan tarif tol yang berkisar Rp 1.000-Rp 4.000 per ruas tol, akan diikuti dengan kenaikan harga kebutuhan pokok yang diperkirakan mencapai 10-40 persen. Khusus harga gula pasir, akibat kenaikan tarif tol akan naik 10-20 persen. Harga di pasar yang saat ini Rp 6.400-Rp 6.500 per kg, dalam waktu singkat

²⁰ Ibid.

diperkirakan akan melonjak hingga mencapai Rp 7.000-Rp 8.000 per kg²¹.

Menurut Fadhil Hasan, Ekonom dari Institute for Development of Economics and Finance (Indef), pemerintah tidak mampu melihat secara jeli kebutuhan dan masalah sosial ekonomi yang ada di tengah-tengah masyarakat. Akibatnya, kebijakan yang diambil tidak pernah memihak kaum kecil, Pemerintah tidak memikirkan dampak jangka panjangnya, terkait dengan kenaikan tarif tol. Mungkin, yang dipikirkan hanya mencari keuntungan. Sementara pengaruhnya terhadap distribusi dan produksi bahan-bahan pokok tidak menjadi hal penting bagi pemerintah²².

Kenaikan tarif tol inilah yang kemudian perlu peneliti untuk mengkaji lebih mengenai peranan pemerintah dalam menentukan tarif tol yang mana pasca kenaikan tarif tol yang secara otomatis kenaikan bahan pangan akibat ongkos transportasi, karena segala kebijakan berpulang pada keputusan pemerintah.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian di muka dapatlah ditarik sebuah kesimpulan mengenai rumusan permasalahan peran pemerintah dalam perlindungan konsumen di Indonesia khususnya saat

²¹ "Kenaikan Tarif Tol Dongkrak Harga Sembako", <<http://www.suarapembaruan.com>>, 19 Pebruari 2008.

²² Ibid

keputusan pemerintah menaikkan tarif tol pada tahun 2007, menurut peneliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan tentang penyelenggaraan jalan tol dan kaitannya dengan kenaikan tarif tol?
2. Bagaimanakah bentuk perlindungan konsumen ketika pemerintah memilih kebijakan untuk menaikkan tarif tol tahun 2007?
3. Bagaimanakah kepentingan konsumen dan keterwakilan mereka dalam pengambilan keputusan untuk menaikkan tarif tol tahun 2007?

Tiga hal di muka sangat diperlukan saat pembangunan dan perlindungan konsumen perihal kebijakan kenaikan tarif tol yang biasanya diikuti dengan kenaikan bahan pokok akibat kenaikan ongkos transportasi memerlukan pertimbangan hukum dalam menetapkan tarif tol, karena hal di atas akan juga mempengaruhi kepentingan semua pihak.

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Dari rumusan permasalahan di atas, dapat peneliti sampaikan disini mengenai tujuan dari penelitian ini dilakukan:

1. Untuk mengetahui pengaturan tentang penyelenggaraan jalan tol dan kaitannya dengan kenaikan tarif tol pada

tahun 2007. dalam hal ini dapat diketahui pihak yang berperan dalam menentukan kebijakan menaikkan tarif tol, yang belakangan ini masyarakat cukup reaktif menyikapi berbagai kebijakan pemerintah.

2. Dari sini dapat diketahui peranan pemerintah dalam melindungi konsumen atau masyarakat pada umumnya pasca kenaikan tarif tol yang berdampak terhadap kenaikan bahan pangan pokok akibat naiknya biaya transportasi. Upaya pemerintah menegakkan Kepmen No 392 tentang Persyaratan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang diterbitkan pada Juli 2005 yang harus dipenuhi oleh pengelola jalan tol.
3. Keterlibatan konsumen atau keterwakilan mereka misalnya melalui lembaga-lembaga independen non pemerintah yang bergerak dibidang konsumen dalam proses pengambilan keputusan menaikkan tarif tol pada tahun 2007 lalu perlu diketahui agar konsumen dapat memiliki peranan yang signifikan atau minimal diperhitungkan pemerintah sehingga perhitungan akibat kenaikan tarif tol itu benar-benar tepat.

Sedangkan kegunaan dari penelitian ini adalah diharapkan agar dari penelitian ini bisa memberikan gambaran kepada masyarakat betapa pentingnya mengetahui prosesi pengambilan kebijakan khususnya yang menyangkut kepentingan orang banyak

dan lebih khusus lagi mengenai kebijakan pemerintah menetapkan tarif tol. Pengetahuan ini juga bisa didapatkan masyarakat melalui media massa yang tentu dapat bersifat netral memosisikan diri ketika pengambilan keputusan itu berlangsung.

Memeberikan refrensi yang berharga bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah dalam situasi pelik mengambil keputusan agar tidak mengesampingkan kepentingan konsumen yang merupakan representasi rakyat banyak ketimbang kepentingan politik semata.

D. METODE PENELITIAN

Adapun metode penelitian yang digunakan peneliti adalah yuridis normatif. Yaitu analisis terhadap norma hukum, baik hukum dalam arti perundang-undangan dan hukum dalam penerapan di masyarakat.

Dalam upaya mendapatkan data yang diperlukan untuk penelitian ini, dilakukan penelitian kepustakaan. Sementara bahan-bahan penelitian terdiri dari:

1. *Bahan hukum primer* dari perundang-undangan seperti :
Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Pelindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 dan Undang-Undang Jalan Nomor 38 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun

2005 tentang jalan Tol landasan hukum penetapan kenaikan tarif tol.

2. *Bahan hukum sekunder*, yang terdiri dari buku-buku tentang hukum perlindungan konsumen, makalah hasil seminar, media cetak dan internet.

Untuk melakukan penelitian yuridis normatif tersebut, digunakan pengumpulan data²³ yang bersumber dari:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia Kampus Depok.
- b. Perpustakaan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI).
- c. Media massa.
- d. Internet.

Metode analisis yang peneliti gunakan adalah penelitian deskriptif. Analisis untuk memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai fakta dan permasalahan yang berhubungan dengan obyek penelitian kemudian dilakukan analisis. Dalam, perkara perlindungan konsumen perlu dianalisis tentang proses peranan pemerintah khususnya dalam hal penetapan tarif.

E. KERANGKA TEORI

Untuk menganalisa data mengenai peranan pemerintah dalam memutuskan kebijakan menaikkan tarif tol, peneliti menggunakan

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet 3 (Jakarta: UI Press, 1986) hal. 21

beberapa teori hukum, yaitu teori sistem hukum, teori ekonomi dan teori perubahan hukum. Alasan peneliti menggunakan teori sistem hukum adalah karena dapat melihat landasan hukum intervensi pemerintah membuat kebijakan penetapan kenaikan tarif tol dan akibatnya terhadap kondisi masyarakat.

Mengenai sistem hukum (*legal system*), Friedman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen, yaitu elemen struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).²⁴

Aspek struktur (*structure*) oleh Friedman dirumuskan sebagai berikut:

"The structure of legal system consist of elements of this kind : the number and size of courts; their jurisdiction (thet is, what kind of cases they hear, and how and why), and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members sit on the Federal Trade Commision, what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department and so on."²⁵

Mengacu pada rumusan di atas, maka pengadilan beserta organisasinya dan DPR merupakan elemen stuktur dari sistem hukum lembaga DPR misalnya, ketentuan tentang struktur alat-alat kelengkapan DPR, ketentuan tentang jumlah anggota DPR merupakan aspek struktur dalam sistem hukum. Demikian juga yang menyangkut jumlah anggota Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

²⁴ Lawrence M. Friedman, *American Law*, h.5

²⁵ *Ibid.*

(BPSK), Departemen Perindustrian dan Perdagangan RI, Dinas Perindustrian dan Perdagangan di daerah serta ketentuan tentang pelaksanaan tugas masing-masing institusi tersebut merupakan aspek struktur dari sistem hukum perlindungan konsumen.²⁶

Elemen kedua dari sistem hukum adalah substansi hukum (substance). Penjelasan Friedman terhadap substansi hukum adalah sebagai berikut:

"by this is meant the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system. This is, first of all, "the law" in the popular sense of the term—the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that 'by law' a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar."²⁷

Dengan demikian Friedman mengatakan bahwa yang dimaksudkan dengan substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang ada, norma-norma dan aturan tentang perilaku manusia, atau yang biasanya dikenal orang sebagai "hukum" itulah substansi hukum. Misalnya, ketentuan mengenai persyaratan informasi yang harus dimuat dalam label produk, tentunya ketentuan tentang prinsip tanggung jawab mutlak dan perlindungan konsumen.

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman mengartikannya sebagai sikap dari masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum,

²⁶ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2004), hal. 23

²⁷ *Ibid* h.6

tentang keyakinan, nilai, gagasan, serta harapan masyarakat tentang hukum. Diterangkan oleh Friedman mengenai budaya hukum itu sebagai berikut:

"By this we mean people's attitudes toward law and the legal system their beliefs, values, ideas, and expectations. In other words, it is that part of the general cultures which concerns the legal system."²⁸

Selanjutnya untuk menjelaskan hubungan antara ketiga elemen sistem hukum tersebut Friedman dengan menarik dan jelas sekali membuat sebuah ilustrasi yang menggambarkan sistem hukum sebagai suatu " proses produksi" dengan menempatkan mesin sebagai struktur, kemudian produk yang dihasilkan sebagai substansi hukum, sedangkan bagaimana mesin ini digunakan merupakan representasi dari elemen budaya hukum. Dalam bahasanya, Friedman merumuskan demikian:

"Another way to visualize the three element of law is to emagine legal structure as a kind of machine. Substance is what the machine manufactures or does. The legal culture is whatever or whoever decides to turn the machine on and off, and determines how it will be used."²⁹

Selanjutnya sebagaimana dikemukakan oleh Savigny dan Bentham, bahwa ada dua faktor yang mempengaruhi pembentukan hukum yaitu sistem politik yang mengontrol aktivitas hukum

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid, h.7

(faktor eksternal) dan kepentingan sosial yang menjadi obyek dari pengaturan (faktor internal).³⁰

Dari aspek politik, pembentukan Undang-Undang perlindungan konsumen di Indonesia tidak terlepas dari iklim politik yang semakin demokratis. Memasuki era reformasi, yang juga ditandai dengan pergantian pimpinan negara dari Soeharto ke B.J. Habibie, tuntutan terhadap kehidupan yang lebih demokratis itu mulai diperjuangkan, bersamaan dengan itu upaya untuk mewujudkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen semakin menguat.³¹

Dukungan iklim politik yang lebih demokratis, tidak saja dalam arti keberanian Pemerintah untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang berorientasi kepada kepentingan konsumen, tetapi juga ditandai dengan keberanian Dewan Perwakilan Rakyat menggunakan hak inisiatif mengajukan Rancangan, suatu hak yang sebelumnya tidak pernah digunakan pada kepemimpinan Presiden Soeharto³².

³⁰ Ibid, h.7

³¹ Cukup banyak yang berpendapat bahwa perjuangan untuk membentuk Undang-Undang Perlindungan Konsumen dimulai ketika suatu lembaga perlindungan konsumen terbentuk, yaitu Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta: Grasindo, 2000), h. 40. A.Z. Nasution, " Perlindungan Konsumen", *Makalah Diskusi Panel Corporate Lawyer Course*.

³² Perdebatan tentang penggunaan hak inisiatif ini dapat dijelaskan secara politis dan yuridis. Argumentasi yuridis dikemukakan oleh Prof. A Hamid S. Antamimi yang berpendapat bahwa hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 merupakan suatu yang dapat digunakan dan dapat juga tidak digunakan, karena tidak dirumuskan sebagai suatu kewajiban. A. Hamid S. Atamimi, *Peranan Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu tуди Analisis Mengenai Keputusan*

Teori kedua adalah teori ekonomi yang digunakan Adam Smith berpengaruh terhadap pembentukan teori hukum perlindungan konsumen, yang kemudian melahirkan dua teori besar yaitu pertama, Perlindungan oleh mekanisme pasar tanpa intervensi pemerintah (*unregulated-market place*) dan kedua, Perlindungan konsumen dengan intervensi pemerintah terhadap pasar (*government regulated market place*).³³

Teori yang ketiga adalah teori perubahan hukum, Friedman berpendapat, substansi hukum selalu mengalami perubahan melalui 4 (empat) jenis atau tipe perubahan, tergantung pada asal perubahan (*point of impact*)³⁴. Keempat jenis perubahan tersebut adalah, *pertama*, perubahan yang berasal dari luar sistem hukum, yaitu dari masyarakat, namun dampaknya hanya berakhir pada perubahan sistem hukum itu sendiri, *kedua*, perubahan yang berasal dari luar, yaitu dari masyarakat dan membawa dampak pada perubahan masyarakat. *Ketiga*, perubahan dari dalam sistem hukum sendiri, namun hanya berdampak secara internal hukum, *keempat*, perubahan dan berdampak ke luar atau masyarakat.

Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Fakultas Hukum, 1990), h. 168. Selanjutnya penjelasan secara politis bahwa selama pemerintahan Orde Baru, walaupun Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah (Presiden) sama-sama berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara, namun dalam prakteknya kita mengenal istilah executive heavy yang menggambarkan dominasi pemerintah atas legislatif.

³³ Karen S. Fishman, *Consumer Law*, dalam Donald P. Rothschild & David W. Carroll, *Consumer Protection*, h.3

³⁴ Op.Cit. W. Friedman, hal. 269-270

Perubahan hukum sebagaimana digambarkan Friedman pada dasarnya akan melahirkan beberapa karakteristik hukum dipandang dari posisi dan hubungannya dengan masyarakat, yaitu substansi hukum bersifat represif, otonom, responsif³⁵.

Hukum yang represif bersifat pasif dan oportunistis terhadap perubahan sosial politik. Artinya, hukum berorientasi pada kepentingan politik dan kekuasaan. Dalam konteks hukum perlindungan konsumen, maka hukum yang represif adalah yang dibangun dengan mengutamakan kebijaksanaan atau kepentingan pemerintah dan perusahaan atau produsen, karena produsen dianggap memiliki andil yang kuat bagi pertumbuhan dan perkembangan perekonomian negara. Sedangkan hukum yang otonom adalah hukum yang dibentuk tidak memiliki dampak atau pengaruh pada kehidupan masyarakat. Ada perubahan atau pembentukan hukum, tetapi manfaat bagi masyarakat tidak dirasakan atau terpenuhi. Selanjutnya, hukum yang responsif adalah hukum yang mengakomodasi dan kondusif bagi pembangunan, termasuk mampu melindungi kepentingan konsumen³⁶.

³⁵ Phillippe Nonet and Philip Selznick. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York, London: Harper Torchbooks, Harper & Row Publisher, 1978) h.16-17.

³⁶ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak, Cet-1*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 33

F. KERANGKA KONSEPTUAL

Hukum perlindungan konsumen adalah peraturan perundang-undangan, baik undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya serta putusan-putusan hakim yang substansinya mengatur kepentingan konsumen³⁷. Sedangkan konsumen adalah pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat.

Sementara pengertian Tol menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan Pasal 1 angka 8 yaitu "Tol adalah sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk penggunaan jalan tol"; Pasal 1 angka 7 " Jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian system jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol³⁸.

Sehubungan dengan pengaturan jalan tol Penyelenggara Jalan Tol BPJT (Badan Penyelenggara Jalan Tol) melakukan pengaturan jalan tol yang mencakup pemberian rekomendasi awal dan penyelesaiannya kepada Menteri, serta pengambilalihan jalan tol pada akhir masa konsesi dan pemberian rekomendasi pengoperasian selanjutnya dengan mengacu kepada Pasal 48 yang berbunyi:

³⁷ Rumusan ini dikembangkan dari rumusan tentang perlindungan konsumen dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Pasal 1 angka 1

³⁸ Indonesia, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, disahkan tanggal 18 Oktober 2004. LNRI Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan LNRI Nomor 4444.

1. Tarif tol dihitung berdasarkan kemampuan bayar pengguna jalan, besar keuntungan biaya operasional kendaraan, dan kelayakan investasi.
2. Tarif Tol yang besarnya tercantum dalam perjanjian pengusahaan jalan tol ditetapkan pemberlakuannya bersamaan dengan penetapan pengoperasian jalan tersebut sebagai jalan tol.
3. Evaluasi dan penyesuai tarif tol dilakukan setiap 2 (dua) tahun sekali berdasarkan pengaruh laju inflasi.
4. Pemberlakuan tarif tol awal dan penyesuaian tarif tol ditetapkan oleh Menteri.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai tarif awal tol dan penyesuaian tarif tol diatur dalam peraturan pemerintah.

Sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan khususnya penyesuaian tarif Tol, yang diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Hal tersebut dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2005 Tentang Jalan Tol³⁹, dalam Pasal 68 yang berbunyi:

1. Evaluasi dan penyesuaian tarif tol dilakukan setiap 2 (dua) tahun sekali oleh BPJT berdasarkan tarif

³⁹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4489

lama yang disesuaikan dengan pengaruh inflasi sesuai dengan formula: Tarif baru = tarif lama (1+inflasi).

2. BPJT merekomendasikan hasil evaluasi penyesuaian tarif tol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Menteri.
3. Menteri menetapkan pemberlakuan penyesuaian tarif tol.

Perlindungan konsumen menurut Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol, menegakkan Kepmen No 392 tentang Persyaratan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang diterbitkan pada Juli 2005.

Pada beberapa studi banding tentang jenis-jenis konsumen⁴⁰, antara lain:

- a. pemakai akhir barang, digunakan untuk kepentingan diri sendiri, atau orang lain dan tidak diperjualbelikan
- b. pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat,
- c. setiap orang atau keluarga yang mendapatkan barang tidak untuk diperdagangkan atau dipakai sendiri.

Dengan memperhatikan definisi di atas, maka pengertian konsumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah: " Setiap

⁴⁰ Nasution, AZ, Hukum dan Konsumen, cetakan pertama (Bandung: Citra Aditya Bakti, tahun 1995) hal. 13.

yang membeli barang/ jasa untuk memenuhi kebutuhan sendiri atau keluarga, tidak untuk kepentingan komersial.”

Sementara pengertian pemerintah adalah sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain. Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya guna mencapai tujuan tersebut, pemerintah mempunyai wewenang, wewenang mana dibagikan lagi kepada alat-alat kekuasaan negara, agar tiap sector tujuan negara dapat bersamaan dikerjakan orang memerintah. Dalam hal ini si pembuat keputusan dan atau pembuat undang-undang⁴¹.

Perlindungan konsumen yang akan dikaji peneliti adalah upaya ini mendapat momentum yang kuat sejak disahkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). UUPK ini yang mendorong pemerintah, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dan masyarakat konsumen untuk melakukan pemberdayaan melalui pendidikan dan pembinaan.

Dalam Pasal 29 UUPK disebutkan bahwa pemerintah adalah pihak yang paling berperan dan bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen, yang

⁴¹ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, edisi revisi, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hal. 91

pelaksanaannya diserahkan kepada Menteri yang terkait, dalam hal ini adalah Menteri Pekerjaan Umum. Selengkapnya Pasal 29 tersebut menyatakan:

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 yang dilakukan oleh pemerintah atas penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagai yang 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.
4. Menteri penyelenggara perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi upaya untuk:
 - a. terciptanya iklim usaha dan tumbuhan hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen;
 - b. berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
 - c. meningkatnya kualitas sumberdaya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.

5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Selain pembinaan, peranan pemerintah yang cukup penting adalah pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen. Dalam Pasal 30 UUPK disebutkan bahwa pemerintah, bersama masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat adalah pihak-pihak yang diberi tugas untuk melakukan pengawasan.

Pengawasan oleh pemerintah dilakukan terhadap penyelenggara perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya. Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, selain atas penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya, juga dilakukan atas barang dan/atau jasa yang ada dimasyarakat.

Bentuk pengawasan dilakukan dengan cara penelitian, pengujian dan/atau survey. Aspek yang diawasi meliputi pemuatan informasi tentang resiko penggunaan barang, pemasangan dan kelengkapan info pada label/kemasan, pengiklanan dan lain-lain, sebagaimana yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan dan praktek perdagangan.

Hasil pengawasan yang diselenggarakan masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada Menteri dan materi teknis.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam penelitian yang berjudul, " Peran Pemerintah dalam Perlindungan Konsumen : Studi Tentang Kenaikan Tarif Tol Pada Tahun 2007", ini akan dilakukan pembahasan dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I (pendahuluan); meliputi latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian, kerangka teori, kerangka konseptual dan sistematika penulisan.

Bab II (pembahasan) akan membahas pengaturan tentang penyelenggara jalan tol dan kaitannya dengan kenaikan tarif tol, pembahasan ini meliputi mekanisme penetapan tarif tol dan Perspektif Perlindungan Konsumen dalam penetapan tarif tol.

Bab III berisi penjelasan tentang Badan Pengatur Jalan Tol dan bentuk perlindungan pemerintah terhadap konsumen pasca kenaikan tarif tol pada tahun 2007 dengan melaksanakan Kepmen No. 392 tentang Persyaratan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Bab IV tentang pembahasan bentuk keterwakilan konsumen melalui lembaga legislatif dan lembaga independen ketika proses atau pasca kebijakan pemerintah menetapkan kenaikan tarif tol pada tahun 2007. Lembaga legislatif yang dimaksud peneliti adalah Dewan Perwakilan Rakyat pusat dan daerah yang memiliki peran signifikan mampu memberikan sumbangsih pemikiran ketika kebijakan kenaikan tarif tol oleh pemerintah. Sementara lembaga independen, peneliti memilih lembaga diluar pemerintah sejenis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) khusus pemerhati masalah konsumen.

Bab V (Penutup) akan memberikan kesimpulan dan saran-saran yang kiranya bermanfaat terhadap masyarakat pada umumnya sebagai representasi konsumen Indonesia dan bagi pemerintah pada khususnya terhadap penelitian thesis ini.

BAB II

PENGATURAN TENTANG PENYELENGGARA JALAN TOL DAN KAITANNYA DENGAN KENAIKAN TARIF TOL

A. PENYELENGGARA JALAN TOL

Pembangunan jalan tol di Indonesia, dilatar belakangi oleh suatu kondisi dimana dalam suatu pembangunan jalan bebas hambatan memerlukan pendanaan relatif besar⁴². Konsep dasar Pemerintah dalam pembangunan jalan tol di Indonesia adalah, bahwa Pemerintah menyadari beberapa daerah tertentu di Indonesia sebenarnya sudah mampu membiayai sendiri pengadaan jalan. Kemudian berdasarkan pemikiran tersebut, Pemerintah akan menyediakan dan pinjaman untuk membangun jalan tetapi kemudian masyarakat pemakai jalan harus membayar setiap kali menggunakan fasilitas jalan itu.

Jalan tol di Indonesia lalu menemukan kondsep dasarnya, tetapi sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa setiap hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak

⁴² Indonesia Infrastructure Summit 2005 di Hotel Shangri-La, Jakarta, 17-18 Januari 2005.

harus berada dalam pengusaan Negara, maka jalan tol Indonesia perlu diatur dengan mekanisme Undang-Undang.

Wewenang penyelenggaraan/pengusahaan Jalan Tol, pada Undang-Undang Nomor 13/1980 diserahkan hanya kepada Badan Usaha Milik Negara (PT Jasa Marga) dan BUMN tersebut dapat bekerjasama dengan Badan Usaha Milik Swasta, sedangkan pada Undang-Undang Nomor 38/2004 bisa kepada BUMN dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Swasta secara langsung, peran regulator dan operator dipisah. Kalau Undang-Undang sebelumnya peran tersebut dirangkap dan dipegang oleh BUMN dalam hal ini PT Jasa Marga. UU yang baru ini peran PT Jasa Marga diperlakukan sebagai operator murni, sedangkan peran regulator diserahkan kepada Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) dibentuk oleh Menteri, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri yang keanggotaannya terdiri dari unsur Pemerintah, unsur pemangku kepentingan dan unsur masyarakat sebagian wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan Jalan Tol yang meliputi: pengaturan jalan tol, pengusahaan jalan tol dan pengawasan jalan tol dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT).

Dalam UU No. 13/1980 PT Jasa Marga dalam menjalankan fungsinya sebagai regulator terlihat kurang berfungsi dan malah berdampak pada timbulnya konflik kepentingan sehingga banyak merugikan Jasa Marga. Jasa Marga sebagai korporasi

tidak hanya terkait dalam UU No. 38/2004 tentang jalan tetapi juga terkait dengan UU No 19/2003 tentang BUMN dalam rangka menjalankan peranan penting terutama di dalam mendukung ekonomi, sosial budaya, lingkungan melalui Jalan sebagai bagian sistem transportasi nasional.

Jasa Marga jika dilihat dari perspektif bisnis akan cenderung lebih banyak berpihak kepada fungsinya sebagai operator dan pengusaha jalan tol. Hal ini sesuai dengan maksud dan tujuan pendirian BUMN yang tertuang dalam UU No 19/2003 tentang BUMN, dimana PT Jasa Marga adalah Badan Usaha Milik Negara yang harus semaksimal mungkin memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya serta mengejar keuntungan.

Pembangunan jalan harus memenuhi kebutuhan masyarakat atas angkutan barang dan jasa yang aman, nyaman, berdaya guna yang benar-benar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, pengelolaan yang transparan dan terbuka serta tarif tol yang didasarkan pada kemampuan bayar pengguna jalan (masyarakat). Di samping itu tentu pengusaha jalan tol dilindungi kepentingannya yaitu adanya kepastian hukum dalam bisnis jalan tol, iklim investasi yang kondusif, diberikan konsesi

(tenggang waktu) yang layak untuk dapat mengembalikan dana investasi dan keuntungan yang wajar⁴³.

Harapan-harapan tersebut di atas belum dapat terwujud melalui Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) karena dalam PP No. 15/2005 walaupun semuanya telah diatur lebih rinci namun pada tataran Implementasinya BPJT tidak tegas karena kurangnya kekuasaan yang dimiliki BPJT dan kurangnya kompetensi personal yang sekarang duduk di BPJT serta kurang luasnya skema organisasi BPJT yang tidak melibatkan unsur pemerintah daerah.

Ketentuan tentang pembebasan tanah untuk pembangunan Jalan Tol ditanggung oleh Pemerintah (Peraturan Pemerintah Nomor 8/1990, Pasal 41). Selama ini ketentuan yang berjalan ialah apabila dana untuk pembebasan tanah di biayai oleh pengelola/investor, maka dihitung sebagai investasi dan diperhitungkan kompensasinya dalam bentuk penambahan masa konsesi. Tetapi kalau dana berasal dari pemerintah, sama sekali tidak ada perhitungan kompensasinya. Apakah itu dalam bentuk nilai saham dalam usaha patungan tersebut, atau dalam bentuk sewa-menyewa selama kurun waktu masa operasi. Bagaimanapun dana pemerintah untuk pembebasan tanah tersebut harus kembali ke negara, karena di peroleh melalui pinjaman. Dari mana sumber nya, kalau bukan dari hasil usaha jalan tol

⁴³ "Mencermati industri jalan tol di negeri ini"
<http://www.mediakonsumen.com/>>, 20 Maret 2008.

itu sendiri. Dengan demikian terjadi hubungan bisnis yang layak dan wajar. Sebaiknya hubungan kerja sama antara pemerintah (dalam hal ini diwakili oleh BPJT) dengan investor jalan tol yang telah beroperasi, di tinjau kembali dan disesuaikan dengan semangat reformasi. Dari uraian tersebut di atas, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan yaitu: Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 ini telah cukup menjamin secara kepastian hukum usaha di bidang jalan tol yang selama ini dituntut oleh pengelola jalan tol atau calon investor.

Menurut Undang-Undang nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan, wewenang penyelenggaraan jalan tol berada pemerintah. Sebagian wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), dengan tugas yang meliputi pengaturan jalan tol, perusahaan jalan tol, dan pengawasan jalan tol. Pengaturan jalan tol mencakup pemberian rekomendasi tarif awal dan penyesuaian kepada Menteri, serta pengambilalihan jalan tol pada akhir masa hak perusahaan (konsesi) jalan tol dan pemberian rekomendasi pengoperasian selanjutnya.⁴⁴

Jalan Tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol. Definisi tersebut terdapat dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan

⁴⁴ Propektus Jasa Marga, Jakarta 5 Nopember 2007, Hal. 97

Tol (selanjutnya disebut PP 15). PP 15 ini merupakan peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan yang mengatur secara lebih spesifik mengenai jalan tol. Lingkup dari PP 15 mencakup pengaturan penyelenggaraan jalan tol, Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), serta hak dan kewajiban badan usaha dan pengguna jalan tol⁴⁵.

Pasal 3 PP ini menegaskan bahwa wewenang penyelenggaraan jalan tol meliputi pengaturan, pembinaan, pengusahaan dan pengawasan berada pada Pemerintah dimana sebagian wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol yang berkaitan dengan pengaturan, pengusahaan, dan pengawasan badan usaha dilaksanakan oleh BPJT. BPJT adalah badan yang dibentuk oleh Menteri yang menangani urusan pemerintahan di bidang jalan, ada di bawah, dan bertanggung jawab kepada Menteri tersebut.

Lebih lanjut PP 15 tadi mengatakan bahwa pengusahaan jalan tol dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Badan Usaha yang memenuhi persyaratan. Dari ketentuan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pengusahaan jalan tol dapat dilakukan oleh Pemerintah, Badan Usaha atau Pemerintah dan Badan Usaha. Pengusahaan jalan tol oleh Pemerintah terutama diperuntukkan untuk ruas jalan tol yang layak secara ekonomi tetapi belum

⁴⁵ "Dualisme Pengaturan Lelang Pengusahaan Jalan Tol", <<http://www.hukumonline.com/>>, 21 Mei 2008

layak secara finansial, perusahaan jalan tol oleh Badan Usaha diperuntukkan untuk ruas jalan tol yang layak secara ekonomi dan finansial, sedangkan perusahaan jalan tol oleh Pemerintah dan Badan Usaha diperuntukkan untuk ruas jalan tol yang layak secara ekonomi tetapi keseluruhan proyek tidak layak secara finansial.

Keterlibatan Badan Usaha dalam perusahaan jalan tol dilaksanakan melalui pelelangan. Pelelangan perusahaan jalan tol seharusnya dilaksanakan berdasarkan prinsip terbuka dan transparan. Dalam rangka melaksanakan pelelangan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) membentuk panitia pelelangan, panitia inilah yang dalam praktek banyak berperan menentukan pelaksanaan lelang⁴⁶.

B. MEKANISME PENETAPAN TARIF TOL

Perubahan yang mendasar dalam Undang-Undang jalan Nomor 38 Tahun 2004 diantaranya pemisahan peran regulator dan operator jalan tol melalui pembentukan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) yang berkedudukan di bawah Menteri Pekerjaan Umum. BPJT bertindak sebagai regulator sedang peran operator dibawah wewenang badan usaha jalan tol baik BUMN/D maupun badan usaha swasta. "Kepastian tarif awal ditetapkan sejak penandatanganan perjanjian perusahaan jalan tol, sehingga lebih memberikan

⁴⁶ Ibid

kepastian investasi, juga menjadi perubahan mendasar dalam UU ini," tegas Menteri PU. Bila dalam UU No.13/1980 tentang jalan penetapan tarif awal dan penyesuaiannya ditetapkan Presiden, dalam UU yang baru lebih disederhanakan menjadi penetapan Menteri dengan penetapan ruas jalan tol melalui SK Menteri PU. Begitu pula dengan penyesuaian tarifnya akibat pengaruh laju inflasi dilakukan setiap 2 (dua) tahun sekali. Menteri PU menyatakan, untuk mengatasi kendala pembangunan jalan akibat permasalahan pengadaan tanah, UU ini juga telah mengakomodirnya. Hal itu dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan antara kepentingan pribadi (pemilik tanah) dengan kepentingan umum yang membutuhkan tanah bagi pembangunan jalan⁴⁷.

Sementara itu Dirjen Bina Marga, Hendrianto Notosoegondo menjelaskan, penyediaan tanah untuk kepentingan umum seperti pembangunan jalan tol merupakan tanggungjawab pemerintah. "Namun sekali lagi hal ini hanya bisa dilakukan selama pemerintah memiliki kemampuan cukup dana. Bila tidak mampu maka masalah ini akan dilimpahkan ke pihak investor yang dihitung sebagai investasi," tegasnya. Dikatakan, bila di kemudian hari terdapat perubahan dari jumlah investasi maka

⁴⁷ "Pengaturan Jalan Tol", < <http://www.binamarga-jateng.go.id/>>, 21 Mei 2008

masalah itu bisa diperhitungkan melalui kenaikan tarif tol dan masa konsesinya⁴⁸.

Menurut Dirjen Bina Marga, perubahan dalam UU yang baru, basis filosofinya lebih kepada desentralisasi. UU ini menonjolkan peran masyarakat dibawa ke forum yang lebih luas hingga dalam aspek perencanaan. UU ini juga lebih komprehensif dan mengedepankan keterbukaan. Khusus pembangunan jalan tol, tarif awal telah ditetapkan sebelum melakukan investasi. "Sekarang kekurangan yang dulu disempurnakan. Dokumen yang menurut isu agak memberatkan investor, meski sudah ada Keppresnya, akan akan ditinjau lagi⁴⁹.

Tarif tol yang dikenakan Perseroan terhadap pengguna jalan tol ditetapkan oleh Pemerintah dengan referensi terhadap tarif dasar dalam rupiah per kilometer. Pada jalan tol dengan system pengumpulan tol tertutup, tarif dasar dikalikan dengan jarak permukaan jalan tol antara *overpass* atau *underpass* pada gerbang masuk dan keluar jalan tol untuk menentukan tarif tol yang dikenakan kepada pengguna tol. Pada jalan tol dengan sistem pengumpulan terbuka, tarif dasar dikalikan dengan rata-rata jarak tempuh per pengguna pada jalan tol tersebut untuk menentukan tarif yang dikenakan kepada pengguna jalan tol.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

Ketentuan mengenai tarif tol diatur oleh pemerintah berdasarkan UU No. 38/ 2004 dan PP No. 15/ 2005. Menurut masing-masing Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT), Perseroan berhak untuk meminta revisi atas tarif tiap jalan tol setiap dua tahun sekali, untuk menyesuaikan dengan tingkat nilai inflasi yang ditetapkan oleh BPS. Perseroan mengajukan permohonan revisi kepada Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), yang kemudian akan mengevaluasi dan menetapkan penyesuaian tarif berdasarkan formula yang ditetapkan Peraturan Jalan Tol tahun 2005. Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) kemudian akan menyampaikan rekomendasi atas tarif ini kepada Menteri PU untuk diminta persetujuannya, dan tarif baru akan berlaku efektif pada tanggal persetujuan Menteri⁵⁰.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol ada dua komponen penting dalam hal tarif tol⁵¹, yaitu tarif Tol awal dan Penyesuaian Tarif. Kedua komponen tersebut akan berpengaruh pada tingkat pengembalian investasi (IRR) dalam *business plan* yang diajukan oleh investor dalam tender investasi.

Mengenai tarif tol awal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Pasal 66, disebutkan bahwa untuk tarif tol dihitung berdasarkan kemampuan bayar pengguna jalan tol, besar

⁵⁰ *Cp.Cit*, Prospektus Jasa Marga Hal. 98

⁵¹ Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005, Pasal 66-68.

keuntungan biaya operasi kendaraan, dan kelayakan investasi. Besar keuntungan biaya operasi kendaraan tersebut dihitung berdasarkan pada selisih biaya operasi kendaraan dan nilai waktu pada jalan tol dengan jalan lintas alternatif jalan umum yang ada. Kelayakan investasi tersebut dihitung berdasarkan pada taksiran transparan dan akurat dari semua biaya selama jangka waktu perjanjian perusahaan, yang memungkinkan badan usaha memperoleh keuntungan yang memadai atas investasinya.

Kemudian mengenai penyesuaian tarif, dalam Pasal 68 Peraturan Pemerintah nomor 15 tahun 2005 tersebut ditetapkan bahwa evaluasi dan penyesuaian tarif dilakukan setiap 2 (dua) tahun sekali oleh BPJT⁵² (Badan Pengatur Jalan Tol) berdasarkan tarif lama yang disesuaikan dengan pengaruh inflasi.

C. PERSPEKTIF PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM PENETAPAN TARIF TOL

1. Undang-Undang Perlindungan Konsumen

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dikatakan bahwa : Perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum. Lebih lengkap dalam penjelasannya

⁵² Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005, Ibid Pasal 68. (BPJT merekomendasikan hasil evaluasi penyesuaian tarif tol kepada Menteri, sebelumnya dalam Peraturan Pemerintah yang lama yaitu PP Nomor 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol disebutkan dalam Pasal 40 bahwa tariff tol ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri).

disebutkan usaha bersama berdasarkan 5 (lima) asas yang relevan dalam pembangunan nasional, yaitu:

1. Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.
2. 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.
3. Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual.
4. 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.
5. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen serta negara menjamin kepastian hukum.

Memperhatikan substansi Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan konsumen demikian pula penjelasannya, tanpa bahwa perumusannya mengacu pada filosofi pembangunan nasional, yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan pada falsafah negara Republik Indonesia.

Kelima asas yang disebutkan dalam pasal tersebut, bila diperhatikan substansinya, dapat dibagi menjadi 3 (tiga) asas yaitu:

1. Asas kemanfaatan yang didalamnya meliputi asas keamanan dan keselamatan konsumen.
2. Asas keadilan yang didalamnya meliputi asas keseimbangan, dan
3. Asas kepastian hukum

Radbruch menyebut keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sebagai "tiga ide dasar hukum" atau "tiga nilai dasar hukum",⁵³ yang berarti dapat dipersamakan dengan asas hukum.

Di antara ketiga asas tersebut yang sering menjadi sorotan utama adalah masalah keadilan, dimana Friedman menyebutkan bahwa : " In terms of law, justice will be judged as how law treats people and how it distributes its benefits and cost," dan dalam hubungan ini Friedman juga menyatakan

⁵³ Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, in *The Legal Philosophies of Iask, Radbruch, and Dabin* Translated by Kurt Wilk. Harvard University Press, Massachusetts, 1950, hlm. 107. lihat juga Achmad, *menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 95

bahwa, "every function of law, general or spesific, is allocative."⁵⁴ Sebagai asas hukum, dengan sendirinya menempatkan asas ini yang menjadi rujukan pertama baik dalam pengaturan perundang-undangan maupun dalam berbagai aktivitas yang berhubungan dengan gerakan perlindungan konsumen oleh semua pihak yang terlibat di dalamnya.

Keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum juga oleh banyak jurist menyebut sebagai tujuan hukum. Persoalannya, sebagai tujuan hukum, baik Radbruch maupun Achmad Ali mengatakan, kalau dikatakan tujuan hukum sekaligus mewujudkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, apakah hal itu tidak menimbulkan masalah?

Dalam kenyataannya sering antara tujuan yang satu dengan yang lainnya terjadi benturan. Dicontohkannya, dalam kasus hukum tertentu bila hakim menginginkan putusannya "adil" menurut persepsinya, maka akibatnya sering merugikan kemanfaatan bagi masyarakat luas, demikian pula sebaliknya⁵⁵. Dalam hubungan ini, Radburch mengajarkan:⁵⁶ "bahwa kita harus menggunakan asas prioritas di mana prioritas pertama selalu jatuh pada keadilan, baru kemanfaatan, dan terakhir kepastian hukum"

⁵⁴ Peter Mahmud Marzuki, *The Need for the Indonesian Economic Legal Framework*, dalam *Jurnal Hukum Ekonomi*, Edisi IX, Agustus, 1997, hl. 26.

⁵⁵ Achmad Ali *menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama, Jakarta. 1996, hlm. 95-96

⁵⁶ *Ibid*, hlm 96.

Achmad ali tidak dapat menyetujui sepenuhnya pendapat Radburch tersebut, sebagaimana dikatakannya: "Penulis sendiri sependapat untuk menganut asas prioritas, tetapi tidak degnan telah menetapkan urutan prioritas seperti apa yang telah diajarkan Radburch, yakni berturut-turut keadilan dulu yang baru kemanfaatan barulah terakhir kepastian hukum. Penulis sendiri menganggap hal yang lebih realistis jika kita menganut asas prioritas yang kasuistis. Yang penulis maksudkan, ketiga tujuan hukum kita diprioritaskan sesuai kasus yang kita hadapi, sehingga pada kasus A mungkin prioritasnya pada kemanfaatan, sedang untuk kasus B prioritasnya pada kepastian hukum."⁵⁷

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa melalui asas prioritas yang kasuistis, tujuan hukum untuk mencapai keadilan, kemanfaatan, atau kepastian hukum semuanya tergantung dari kondisi yang ada atau dihadapi di dalam setiap kasus. Asas keseimbangan yagn dikelompokkan ke dalam asas keadilan, mengingat hakikat keseimbangan yang dimaksud adalah juga keadilan bagi kepentingan masing-masing pihak, yaitu konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah. Kepentingan pemerintah dalam hubungan ini tidak dapat dilihat dalam hubungan transaksi dagang secara langsung menyertai pelaku usaha dan konsumen, kepentingan pemerintah dalam rangka mewakili

⁵⁷ Ibid

kepentingan publik yang kehadirannya tidak secara langsung diantara para pihak tetapi melalui pembatalan dalam bentuk kebijakan yang dituangkan dalam berbagai perundang-undangan.

Keseimbangan perlindungan antara pelaku usaha dan konsumen menampakkan fungsi hukum yang menurut Rescoe Pound sebagai sarana pengendalian hidup bermasyarakat dengan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat atau dengan kata lain sebagai sarana kontrol sosial.⁵⁸ Dalam hubungan inilah kepentingan pemerintah sebagaimana dimaksudkan dalam asas keseimbangan di atas, yang sekaligus sebagai karakteristik dari apa yang dikenal dalam kajian hukum ekonomi.

Sejak masuknya paham welfare state, negara telah ikut campur dalam perekonomian rakyatnya melalui berbagai kebijakan yang terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan, termasuk dalam hubungan kontraktual antara pelaku usaha dan konsumen. Pengaturan yang berkaitan dengan masuknya paham negara modern melalui welfare state, kita tidak menemukan lagi pengurusan kepentingan ekonomi oleh rakyat di dalam suatu negara. Sesuai fungsi kehadiran negara, maka pemerintah sebagai lembaga eksekutif bertanggung jawab memajukan

⁵⁸ Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence, The Method and Philosophy of Law*, Harvard University, Cambridge, 1962, hlm. 111, dikutip dari; Peter Mahmud Marzuki, *Pembaharuan HUKUM Ekonomi Indonesia*, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm, 3.

kesejahteraan rakyatnya yang diwujudkan dalam suatu pembangunan nasional.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa campur tangan Pemerintah di Indonesia sendiri dapat diketahui dari isi pembukaan dan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945, serta dalam GBHN dan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi aturan pelaksanaannya, termasuk Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Dalam Pasal 2 Undang-Undang perlindungan konsumen diselenggarakan dalam rangka pembangunan nasional, yang menjadi tanggung jawab pemerintah.

2. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004

Presiden Megawati Soekarnoputri pada akhir masa jabatannya masih sempat meloloskan Undang-Undang (UU) Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan yang ditandatangani dan ditetapkan pada tanggal 18 Oktober 2004, yaitu 2 (dua) hari menjelang masa "pensiunnya". UU Nomor 38/2004 ini merupakan perubahan/penggantian terhadap UU Nomor 13/1980 yang telah berusia hampir seperempat abad dan sudah tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum pengaturan tentang Jalan⁵⁹.

Dasar pertimbangan yang melandasi perubahan/ penggantian adalah adanya berbagai perkembangan dan perubahan penataan

⁵⁹ "Mencermati UU tentang Jalan Tol", <<http://www.sinarharapan.co.id>>, 13 Maret 2008.

sistem. Pemerintahan Negara yang berorientasi pada otonomi daerah serta adanya tantangan persaingan global dan tuntutan peningkatan peran masyarakat dalam penyelenggaraan Jalan⁶⁰.

Jalan Tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol. Jalan tol sebagai bagian dari sistem jaringan jalan umum merupakan lintas alternatif, namun dalam keadaan tertentu jalan tol dapat tidak merupakan lintas alternatif Pasal 44 UU No. 38/ 2004⁶¹.

Pembangunan jalan tol dilakukan untuk memperlancar lalu lintas didaerah yang telah berkembang, meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa untuk menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi, meringankan beban pemerintah melalui partisipasi pengguna jalan dan meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan. Pasal 43 ayat 1 UU No. 38/ 2004⁶².

Manfaat strategis lainnya dari pembangunan jalan tol yakni membuka lapangan kerja skala besar, meningkatkan penggunaan sumber daya dalam negeri seperti industri semen, baja dan jasa konstruksi, mendorong fungsi intermediasi bank, meningkatkan daya tarik investasi di Indonesia, dan

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444.

⁶² *Ibid.*

meningkatkan kegiatan ekonomi di daerah yang dilalui jalan tol sebagai pendorong PDRB dan memperlancar kegiatan ekspor. Pembangunan jalan tol juga akan memacu kebangkitan sektor riil dengan terjadinya *multiplier effect* bagi perekonomian nasional⁶³.

Pengguna jalan tol dikenakan kewajiban membayar tol yang digunakan untuk pengembalian investasi, pemeliharaan dan pengembangan jalan tol Pasal 43 ayat 3 UU No. 38/ 2004 tentang Jalan. Pengguna jalan tol akan mendapatkan keuntungan berupa penghematan biaya operasi kendaraan (BOK) dan waktu dibandingkan apabila melewati jalan non tol. Sementara Badan Usaha mendapatkan pengembalian investasi melalui tarif tol yang dibayar pengguna jalan tol⁶⁴.

Pengelolaan jalan tol di beberapa negara yang menjadi perbandingan jalan tol di Indonesia dengan cara melakukan kunjungan ke dua state Australia, Victoria dan New South Wales, cukup berbuah pengertian dan paling tidak mengetahui posisi kita dibandingkan dua state Australia tersebut dalam pengelolaan Jalan tol Baik di Victoria ataupun New South Wales, kedua-duanya mempergunakan metode *bundling activities*, dimana penyelenggaraan tol dilakukan dengan melakukan penggabungan beberapa ruas jalan tol, menjadi satu paket jalan

⁶³ "Frekwently Ask Questions (FAQ) seputar Jalan Tol", <<http://www.pu.go.id.>>, 16 Maret 2008.

⁶⁴ *Ibid.*

tol, sehingga terjadi cross subsidi antar jalan tol tersebut, dan sekaligus memberikan kesempatan untuk melakukan metode "Tol lama untuk membangun tol baru", atau revenue dari tol lama dipergunakan untuk membiayai pembangunan jalan tol baru⁶⁵.

Pelaksanaan Performance based maintenance contract tidak dilaksanakan di Victoria, hanya dilakukan di New South Wales saja dan terbatas pada jalan tol semata. Pelaksanaan maintenance di Victoria maupun New South Wales dilakukan oleh pemerintah⁶⁶, dengan mempergunakan metode outsourcing, dahulu memang masih ada Direct Labor Organization yakni unit swakelola untuk melaksanakan maintenance, akan tetapi sejak tahun 1990an sudah perlahan-lahan di externalize, dan waktu pelaksanaan pekerjaan rutin dilakukan tidak satu tahun, akan tetapi sepanjang lima tahun anggaran, sehingga menarik pihak swasta untuk dapat membeli peralatan ataupun mencari teknik inovasi yang terkini.

State Victoria (Melbourne) merupakan state pertama di Dunia, selain Jalan Tol Toronto (Amerika, Dulles Toll baru mempergunakan sistem hibrid, dimana sebagian gate mempergunakan transponder sedangkan sebagian lagi masih mempergunakan sistem tradisional) yang mempergunakan automatic

⁶⁵"Bagaimana Australia Mengelola Jalan Tol,"
<<http://www.pu.go.id/bapekin/Tol.html>>, 28 Februari 2008.

⁶⁶ *Ibid*

tolling systems. Adapun saat operasionalisasi toll di Melbourne saat ini, kendaraan sudah mencapai sekitar 300.000 kendaraan perhari, masih diatas jumlah perkiraan kendaraan yang akan melewati Jalan Tol JORR di Greater Jakarta.

Kendaraan yang masuk di dalam jalan tol, tidak lagi berhenti, akan tetapi dilengkapi dengan transponder, dan transponder tersebut dibaca oleh sinar laser, dan sistim pembayarannya seperti penggunaan pulsa telepon pada handphone. Setiap bulan sekali, pihak penyelenggara Jalan Tol, menerbitkan laporan pemakaian tol oleh mobil-mobil yang melewati dan laporan tersebut dikirim kepada pemilik mobil yang bersangkutan. Apabila, entah disengaja atau tidak, suatu waktu atau beberapa kali, ternyata sistem tersebut tidak menemukan transponder terpasang di mobil, maka terhadap mobil tersebut, terkena denda sebesar A\$. 1.20 pada setiap link yang dilewati. Apabila ternyata karena sesuatu hal, transponder tersebut jatuh atau habis baterai tanpa disengaja, pemilik mobil dapat mengajukan claim, dan denda tersebut akan dihapus dari pembukuan pemilik mobil.

Berbeda dengan Victoria, jalan tol di New South Wales akan mempergunakan metode hybrid, sebagian dengan manual dan sebagian transponder⁶⁷. Hal ini dilakukan dengan memperhatikan hasil survei yang mencari pendapat pengguna jalan ataupun

⁶⁷ *Ibid.*

masyarakat sekitar dari link jalan tol tersebut, mengenai keinginan mereka dalam penyelenggaraan jalan tol, dan salah satu point adalah mempergunakan electronic toll ataupun hybrid atau tradisional. Hasilnya ternyata masyarakat lebih menyukai sistem tradisional daripada dihubungkan dengan rekening bank seperti yang dilakukan di New South Wales. Untuk mengakomodasi seluruh keinginan masyarakat maka model pembayaran dilakukan dengan dua cara, yakni electronic dan sebagian adalah sistem pembayaran biasa.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005

Disahkannya UU Jalan Nomor 38 Tahun 2004 dan PP Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, merupakan langkah pemerintah untuk melakukan pemisahan fungsi regulator dan operator di bidang jalan tol yang sebelumnya keduanya dipegang PT. Jasa Marga kini telah dipisah⁶⁸. Keberadaan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) yang disahkan melalui Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia Nomor 295/PRT/M/2005 tanggal 28 Juni 2005 berfungsi sebagai regulator di bidang jalan tol. BPJT mempunyai wewenang melakukan sebagian pengaturan, perusahaan, dan pengawasan badan usaha jalan tol untuk memberikan manfaat yang maksimal bagi negara dan sebesar-

⁶⁸ "Minat Investasi Jalan Tol (Masih) Rendah," <http://www.mediaindo.co.id>, 13 Maret 2009

besarnya kemakmuran masyarakat. (PP No.15/2005 pasal 74) Badan ini mempunyai tugas pokok dan fungsi⁶⁹;

1. Merekomendasikan tarif awal dan penyesuaiannya kepada Menteri.
2. Melakukan pengambilalihan hak pengusahaan jalan tol yang telah selesai masa konsesinya dan merekomendasikan pengoperasian selanjutnya kepada Menteri.
3. Melakukan pengambilalihan hak sementara pengusahaan jalan tol yang gagal dalam pelaksanaan konsesi untuk kemudian dilelangkan kembali pengusahaannya.
4. Melakukan persiapan pengusahaan jalan tol yang meliputi analisa kelayakan finansial, studi kelayakan dan penyiapan amdal.
5. Melakukan pengadaan investasi jalan tol melalui pelelangan secara transparan dan terbuka.
6. Membantu proses pelaksanaan pembebasan tanah dalam hal kepastian tersedianya dana yang berasal dari badan usaha dan membuat mekanisme penggunaannya.
7. Memonitor pelaksanaan perencanaan dan pelaksanaan konstruksi serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol yang dilakukan badan usaha.
8. Melakukan pengawasan terhadap badan usaha atas pelaksanaan seluruh kewajiban perjanjian pengusahaan jalan tol dan

⁶⁹ Ibid,

melaporkannya secara periodik kepada Menteri. (PP No.15/2005 tentang jalan tol pasal 75. Keanggotaan BPJT terdiri atas unsur Pemerintah, unsur pemangku kepentingan dan masyarakat. (PP No.15/2005 tentang jalan tol pasal 76)

Pemerintah melalui Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) telah membuat Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang harus dipenuhi dan dilaporkan setiap operator jalan tol dan akan dilakukan pengecekan di lapangan (sampling). SPM jalan tol mencakup kondisi jalan tol, kecepatan tempuh rata-rata, aksesibilitas, mobilitas dan keselamatan (PP NO.15/2005 tentang Jalan Tol Pasal 8). Namun dalam hal ini SPM tidak terkait dengan tarif tol karena pemenuhan SPM adalah sesuatu yang harus terus dilakukan operator, sementara tarif merupakan sumber pengembalian investasi yang telah dilakukan investor tol⁷⁰.

Kenaikan tarif tol justru sangat membantu para operator jalan tol untuk memenuhi SPM dan meningkatkan pelayanan selain untuk menutup kenaikan biaya operasional dan *maintenance* serta pengembalian investasi. Tanpa kenaikan tarif tol, tingkat pelayanan akan berkurang khususnya bagi para operator jalan tol yang pernah tidak dinaikkan tarifnya lebih dari 10 tahun. Sanksi seharusnya dapat diberikan kepada para operator sesuai ketentuan yang ada apabila semua haknya termasuk kenaikan tarif berkala ini telah terpenuhi. Sanksi sudah ada di dalam

⁷⁰ *Op. Cit.* "Frekwently Ask Questions (FAQ) seputar Jalan Tol"

ketentuan SPM yang dibuat Pemerintah seperti BPJT dapat memberikan surat teguran apabila operator tidak melakukan perbaikan pelayanan. Bahkan apabila perbaikan tidak kunjung dilakukan operator semisal adanya jalan berlubang yang tidak diperbaiki maka BPJT akan melakukan penambalan jalan yang berlubang tersebut kemudian biayanya akan dibebankan kepada operator.⁷¹

Hal itu dipertanyakan Abdul Hakim, anggota Komisi V DPR dari Fraksi PKS. Saat rapat dengar pendapat antara Komisi V DPR RI dengan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) terkait evaluasi standar pelayanan minimum jalan tol selama kurun tahun 2006, di Gedung DPR Senayan Jakarta, Senin (26/6). Menurut Hakim, Peraturan Pemerintah Nomor 15/2005 dan dikuatkan dengan Peraturan Menteri mengenai Standar Pelayanan Minimum (SPM) jalan tol ada beberapa aspek yang mesti diperhatikan⁷².

Pertama, kecepatan rata-rata, dalam standar normal kecepatan rata-rata yang ideal bagi kendaraan yang melaju di jalan tol dalam kota lebih kurang 1,6 kali kecepatan tempuh rata-rata jalan non tol. Sementara untuk jalan tol luar kota kurang lebih 1,8 kali kecepatan tempuh rata-rata jalan non

⁷¹ Lock.Cit.

⁷² "Pelayanan Jalan Tol Belum Penuhi Standar Pelayanan Minimum," <<http://fpks-dpr.or.id>>, 20 Maret 2008.

tol. Kenyataannya untuk ruas tol dalam kota di Jakarta, yang sesuai dengan standar itu, pada saat *peak flow* sama saja kondisinya. Bahkan jauh lebih buruk dari jalan biasa.

Kedua, aspek keselamatan. Hal ini terkait bagaimana evaluasi data kecelakaan. Faktanya, sampai dengan bulan Januari 2006 terjadi 194 kecelakaan pada 9 ruas jalan tol di Jakarta, Surabaya, Purbaleunyi, dan Semarang. Mestinya Sarana Pengaturan Lalu Lintas, Penerangan Jalan Umum (PJU) dan Penanganan Kecelakaan Wilayah Perkotaan bisa memenuhi SPM yang ditetapkan.

Ketiga, aksesibilitas jalan tol dan efektivitas gardu tol perlu menjadi perhatian. Penumpukan kendaraan sering terjadi untuk kecepatan transaksi rata-rata untuk gerbang tol sistem terbuka lebih kurang 8 detik per kendaraan. Sementara untuk gerbang tol sistem tertutup di gardu masuk sekitar 7 detik per kendaraan, di gardu keluar sekitar 11 detik per kendaraan.

Dia menjelaskan, segala hal menyangkut kepentingan publik dan profesionalisme kerja lembaga yang terkait dengan pembangunan dan operasional jalan tol perlu dihitung sejauhmana tingkat pelayanannya. "Bagaimana mungkin masyarakat "dipaksa" menikmati atau menggunakan infrastruktur yang tidak nyaman," ujar Hakim⁷³.

⁷³ *Ibid.*

Penyesuaian tarif tol setiap dua tahun sekali tercantum dalam UU No.38/2004 tentang jalan yang telah melalui proses panjang konsultasi atau dengar pendapat dengan berbagai pihak baik dari masyarakat hingga anggota DPR RI sebelum disahkan menjadi Undang-undang. Berdasarkan PP No. 15/2005 tentang Jalan Tol, penyesuaian tarif dilakukan oleh BPJT berdasarkan tarif lama yang disesuaikan dengan inflasi yang terjadi dengan rumus ; Tarif Baru =tarif lama (1+inflasi). Oleh karenanya disebut sebagai penyesuaian tarif tol karena dilakukan untuk mengimbangi turunnya nilai mata uang karena inflasi.⁷⁴

Pengurus Harian YLKI Sudaryatmo, mengecam kenaikan tarif tol yang berdasarkan pada besar inflasi. "Di negara lain, kenaikan tarif juga memperhitungkan mutu pelayanan operator dan efisiensi pengguna," kata Sudaryatmo. Kenaikan tarif berdasarkan inflasi justru tak mendorong operator untuk memberikan pelayanan prima kepada pengguna⁷⁵. Hasil audit BPJT Departemen Pekerjaan Umum atas Standar Pelayanan Minimum bisa digunakan untuk menunda kenaikan tarif pada ruas yang operatornya yang tak memenuhi standar.⁷⁶

Alasan kenaikan tarif untuk memperbaiki layanan adalah omong kosong yang sudah dilakukan sejak lama. Alasan ini adalah alasan yang menggelikan dan menyakitkan hati pengguna,

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ "Lagi Kenaikan Tarif Tol", <www.tempointeraktif.com>, 16 Pebruari 2008.

⁷⁶ *Ibid.*

karena dari sekian kali kenaikan tarif, ternyata mutu layanan tidak berubah⁷⁷. Pengelola jalan tol sering berkilah bahwa layanan yang diberikan sudah maksimal, misalnya jelas terlihat sering kemacetan bertambah parah di jalan tol karena layanan yang tidak maksimal⁷⁸.

Operator jalan tol juga perlu membuka rencana bisnisnya kepada publik agar penetapan kenaikan tarif lebih transparan, Pasal 16 PP No. 15 Tahun 2005 yang menjelaskan memberikan pelayanan kepada pengguna jalan tol berupa pemberian izin, sosialisasi, dan informasi, dan juga Pasal 62 huruf d UU No. 38/ 2004, memperoleh informasi mengenai penyelenggaraan jalan tol⁷⁹.

Masyarakat membutuhkan penjelasan mengapa tarif tol harus dinaikkan, apa dampak buruknya jika tarif tol tidak dinaikkan, dan seterusnya. Sebelum tarif benar-benar dinaikkan, masyarakat perlu diberi jaminan bahwa kenaikan tarif tol akan diikuti dengan peningkatan kualitas jalan tol. Karena secara langsung menentukan kepentingan banyak orang, keterbukaan informasi menjadi sangat signifikan⁸⁰.

Ketertutupan informasi adalah kondisi yang favorable bagi pihak-pihak yang terbiasa memanfaatkan situasi untuk

⁷⁷ "Pengamat Masalah Konsumen", <<http://www.mediankonsumen.com>>, 16 Pebruari 2008.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ "Kenaikan Tarif Tol Mengabaikan Hak Warga atas Informasi", <http://hukumonline.com>>, 17 Pebruari 2008.

⁸⁰ "Ketertutupan Kenaikan Tarif Tol", <www.jawapos.co.id>, 18 Pebruari 2008.

kepentingan pribadi, suka mengambil jalan pintas demi efisiensi dengan menomorduakan kepentingan publik⁸¹.

Jalan Tol di Indonesia pada saat ini dibangun berdasarkan dana yang berasal dari obligasi dan pinjaman sindikasi bank. Sebagian besar pendapatan tol dipergunakan untuk membiayai kegiatan operasi dan pemeliharaan jalan tol serta untuk mengembalikan pinjaman serta bunganya, selain untuk mengembalikan investasi dan keuntungan yang wajar bagi investor. Dengan kenaikan tarif tol akan dapat meningkatkan pelayanan kepada pemakai jalan tol. Kenaikan tarif tol secara berkala selama masa konsesi sudah diperhitungkan semuanya sehingga merupakan bagian dari *Business Plan* yang telah disepakati. Kenaikan tarif tol bisa saja dihentikan setelah masa konsesi berakhir dimana pada saat itu hak konsesi jalan tol tersebut telah dikembalikan kepada Pemerintah.

Hasil Pendapatan tol digunakan untuk pengembalian pokok dan biaya pinjaman, biaya operasi dan pemeliharaan. Pembayaran pajak-pajak pada pemerintah. Dividen untuk pemegang saham/pemerintah sebagai pengembalian investasi.

Dalam hal masa konsesi jalan tol telah selesai, BPJT mengambil alih dan merekomendasikan pengoperasiannya kepada Menteri Pekerjaan Umum. Jalan tol yang telah selesai masa konsesinya ditetapkan oleh Menteri atas rekomendasi BPJT

⁸¹ *Ibid.*

menjadi jalan umum non tol. (Peraturan Pemerintah No.15/2005 tentang jalan tol Pasal 50) Selain ditetapkan menjadi jalan umum non tol, jalan tol yang telah selesai masa konsesinya dapat tetap difungsikan sebagai jalan tol oleh Menteri berdasarkan rekomendasi BPJT dalam hal⁸²;

- a. Mempertimbangkan keuangan negara untuk pengoperasian dan pemeliharaan dan/atau.
- b. Untuk peningkatan kapasitas dan pengembangan jalan tol yang bersangkutan.

Besaran tarifnya didasarkan pada kebutuhan biaya operasi dan pemeliharaan dan peningkatan kapasitas dan peningkatan kapasitas yang ada serta pengembangan jalan tol. (PP No.15/2005 tentang jalan tol Pasal 51).

Sejarah jalan tol di Indonesia diawali pada tahun 1978, yaitu dengan dibangunnya jalan tol pertama "Jagorawi", kemudian pada tahun 1983 ada dana APBN plus surat utang (*bond*) dalam pembangunan jalan tol, tahun 1987 lahir Kepres No. 25 Tahun 1987, tahun 1991/1992 lahir tol swasta, tahun 1994 tender internasional 770 km jalan tol, dan 1997 tender internasional 435 jalan tol lainnya⁸³.

⁸² "Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol, disahkan tanggal 21 Maret 2005, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4489

⁸³ "Jalan Tol, Risiko Investasi dan Mengapa Tarif Terus Naik", <<http://www.geografiana.com/nasional/sosial>>, 18 Maret 2008

Berdasarkan pengoperasiannya, jalan tol publik yang dikelola oleh Jasa Marga 354 km, jalan tol swasta atau dikelola swasta 166 km, sehingga total jalan tol yang dioperasikan hingga kini adalah 520 km⁸⁴.

Selama ini, orang mengira, jalan tol Jagorawi sudah balik modal. Nyatanya belum. Pendapatan dari tol Jagorawi sepanjang 50,8 kilometer, hingga saat ini, masih belum bisa mencapai titik impas. Ditargetkan, ruas tol ini akan kembali modal pada tahun 2017. Padahal, jalan tol ini sudah dibangun sejak tahun 1975 dan diresmikan pada Maret 1978⁸⁵.

Jagorawi semestinya sudah balik modal, Kenapa sekarang belum? "Karena prosesnya dulu penuh marked up," Dana yang dikucurkan untuk membiayai ruas tol ini sekitar Rp 350 juta per kilometer atau sekitar Rp 60 miliar per kilometer kalau dihitung dengan nilai kurs sekarang. hampir semua proposal jalan tol yang diajukan ke bank digelembungkan⁸⁶. Nah, penggelembungan itu membuat pemerintah harus menanggung kelebihannya. Misalnya, konsesi diperpanjang atau tarifnya terus dinaikkan agar investor bisa "untung".

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ "Sepanjang Jalan Inflasi", <<http://www.majalahtrust.com>>, 18 Maret 2008.

⁸⁶ *Ibid.*

BAB III

PERAN PEMERINTAH DALAM PERLINDUNGAN

KONSUMEN TOL

A. DASAR HUKUM PERAN PEMERINTAH MELINDUNGI KONSUMEN

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa tujuan pemerintah Negara Republik Indonesia, antara lain memajukan Kesejahteraan Umum. Oleh karena itu, bumi dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945⁸⁷. Disamping itu Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas umum (infrastruktur) yang layak harus diatur dengan undang-undang sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 34 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945⁸⁸.

Jalan tol merupakan proyek infrastruktur yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, konsep dasar pemerintah dalam pembangunan jalan tol di Indonesia adalah, pemerintah akan

⁸⁷ Indonesia, Undang-Undang Dasar Reopublik Indonesia Tahun 1945 (UUD1945).

⁸⁸ Iwan E. Joesoef, *Jaminan Pemerintah (Negara) Atas Kewajiban Hutang Investor Dalam Proyek Infrastruktur*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), Hlm. 59

menyediakan lahan dan pinjaman untuk membangun jalan tol, kemudian masyarakat pemakai jalan harus membayar sekali menggunakan fasilitas jalan itu. Pembayaran dari masyarakat dipakai untuk membayar kembali pinjaman dari pemerintah untuk membangun jalan lain. Perlindungan konsumen sebenarnya menjadi tanggung jawab semua pihak yaitu pemerintah, pelaku usaha, organisasi konsumen dan konsumen itu sendiri. Tanpa adanya andil dari keempat unsur tersebut, sesuai dengan fungsinya masing-masing, maka tidaklah mudah mewujudkan kesejahteraan konsumen.⁸⁹

Pemerintah bertindak sebagai pengayom masyarakat, dan juga sebagai pembina pelaku usaha dalam meningkatkan kemajuan industri dan perekonomian negara. Bentuk perlindungan konsumen yang diberikan adalah dengan mengeluarkan undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah, atau Penerbitan Standar Mutu Barang⁹⁰. Disamping yang tidak kalah pentingnya adalah merupakan pengawasan pada penerapan peraturan, ataupun standar-standar yang telah ada fungsi pengawasan terhadap produk juga harus dilakukan pemerintah.

Adanya keterlibatan pemerintah dalam pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang diamanatkan UUD 1945 bahwa kehadiran negara antara lain, untuk mensejahterakan

⁸⁹ Ahmad Miru, dan Sutarman Yudo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 110.

⁹⁰ *Ibid*, Hlm. 9

rakyatnya. Amanat ini dijabarkan dalam Pasal 33 UUD 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), serta peraturan perundang-undangan lainnya.

Sejak GBHN 1983 istilah "konsumen" sudah dikenal didalamnya. Dalam GBHN 1983 ini disebutkan pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan ekonomi pada khususnya harus menguntungkan konsumen. Selanjutnya dalam GBHN 1988 kembali disebutkan bahwa pembangunan ekonomi yang dilakukan di Indonesia harus menjamin kepentingan konsumen. Menurut Shidarta, istilah "menguntungkan", "menjamin kepentingan", dan "melindungi kepentingan" pada hakikatnya merupakan rumusan yang sangat abstrak dan normatif.

Berkenaan dengan isi GBHN, sejak tahun 1980 sudah disusun Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen oleh Pemerintah, akan tetapi 19 tahun kemudian barulah terwujud seperti yang kita lihat melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Peranan pemerintah dalam melindungi berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 Pasal 29 isinya:

(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

(4) Pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi upaya untuk: a. Terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen; b. Berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat; c. Meningkatnya kualitas sumber daya serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen diatur dengan peraturan pemerintah.

Sehubungan dengan ketentuan Pasal 29 UUPK tersebut penjelasan umum UUPK menentukan, faktor utama yang menjadi kelalaian konsumen adalah tingkat kesadaran akan haknya masih rendah, yang terutama disebabkan oleh pendidikan yang masih rendah. Oleh karena itu, UUPK dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi Pemerintah dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) untuk melakukan pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen. Upaya pemberdayaan konsumen penting, karena tidak

mudah mengharapkan kesadaran pelaku usaha yang berupaya mendapat keuntungan yang semaksimal mungkin sesuai prinsip ekonomi. Prinsip ini sangat potensial merugikan kepentingan konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Berdasarkan penjelasan umum UUPK tersebut diatas, maka adanya tanggung jawab pemerintah atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen tidak lain dimaksudkan untuk memberdayakan konsumen memperoleh haknya. Ada kekhawatiran, pelaku usaha dengan prinsip ekonominya, menjadikan konsumen menderita karenanya. Perlindungan kepada konsumen tidak harus berpihak pada kepentingan konsumen yang merugikan kepentingan pelaku usaha⁹¹ pemberdayaan konsumen tersebut, sesuai asas keadilan dan keseimbangan, tidak boleh merugikan kepentingan pelaku usaha. Hal ini juga dinyatakan dalam penjelasan umum UUPK bahwa, piranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi sebaliknya melalui perlindungan konsumen tersebut dapat mendorong iklim berusaha yang sehat, dan lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan jasa/atau jasa yang berkualitas.

Ketiga tugas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjadi tanggung jawab pemerintah dilaksanakan

⁹¹ John Piersi dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum Dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kedaluarsa*, (Jakarta: Pelangi Cendekia, 2007), Hlm 114.

oleh Menteri dan/atau menteri teknis terkait sebagaimana ditentukan dalam Pasal 29 tersebut, telah dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001, dengan rincian sebagai berikut:

1. Dalam upaya menciptakan iklim usaha dan menumbuhkan hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen, dijabarkan dalam pasal 4 bahwa Menteri melakukan koordinasi penyelenggaraan perlindungan konsumen dengan menteri teknis terkait dalam hal:

- a. Penyusunan kebijakan di bidang perlindungan konsumen
- b. Pemasyarakatan peraturan dan informasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen
- c. Peningkatan peranan BPKN dan BPSK melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia dan lembaga
- d. Peningkatan pemahaman dan kesadaran pelaku usaha dan konsumen terhadap hak dan kewajiban masing-masing,
- e. Peningkatan pemberdayaan konsumen melalui pendidikan, pelatihan, keterampilan
- f. Penelitian terhadap barang dan/atau jasa beredar menyangkut perlindungan konsumen
- g. Peningkatan kualitas barang dan/atau jasa
- h. Peningkatan kesadaran sikap jujur dan tanggung jawab pelaku usaha dalam memproduksi, menawarkan,

mempromosikan, mengiklankan dan menjual barang/dan atau jasa, dan

- i. Peningkatan pemberdayaan usaha kecil dan menengah dalam memenuhi standar mutu produksi barang dan/atau jasa serta pencantuman label dan klausula baku.

2. Berkembangnya Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), dijabarkan dalam pasal 5 bahwa upaya tersebut dilakukan atas koordinasi Menteri dengan menteri teknis terkait dalam hal:

- a. Pemasyarakatan peraturan perundang-undangan dan informasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen.
- b. Pembinaan dan peningkatan sumber daya manusia pengelola LPKSM melalui pendidikan, pelatihan dan keterampilan.

3. Berbagai upaya yang dimaksud untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia disamping kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen, dijabarkan dalam pasal 6 bahwa upaya tersebut dilakukan atas koordinasi menteri dengan menteri teknis terkait dalam hal:

- a. Peningkatan kualitas aparat penyidik pegawai negeri sipil dibidang perlindungan konsumen.
- b. Peningkatan kualitas tenaga peneliti dan penguji barang dan/ atau jasa.
- c. Pengembangan dan pemberdayaan lembaga pengujian mutu barang, dan

d. Penelitian dan pengembangan teknologi pengujian dan standar mutu barang dan/ atau jasa.

Penjelasan umum peraturan pemerintah tersebut juga menentukan bahwa pembinaan perlindungan konsumen diselenggarakan oleh pemerintah adalah dalam upaya untuk menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban masing-masing sesuai asas keadilan dan/atau asas keseimbangan kepentingan yang dianut dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

B. MENETAPKAN STANDAR PELAYANAN MINIMUM (SPM)

Standarisasi sebagai unsur penunjang pembangunan mempunyai peranan penting dalam usaha optimasi pendayagunaan sumber daya dan seluruh kegiatan pembangunan⁹². Perangkat-perangkat standarisasi juga berperan untuk menunjang kemampuan produksi dan produktifitas, khususnya dalam peningkatan perdagangan dalam negeri dan internasional, pengembangan standarisasi serta perlindungan pemakai, selaras dengan akselerasi pembangunan nasional diperlukan peningkatan program dan kegiatan standarisasi nasional terpadu.

Perkembangan organisasi dan sumber daya di bidang standarisasi dalam lingkungan departemen dan instansi lain

⁹² Endang Sri Wahyuni, *Aspek Hukum Sertifikasi & Keterkaitannya dengan Perlindungan Konsumen*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm.27

cukup mampu menunjang program pengembangan standarisasi nasional. Kemampuan tersebut perlu ditingkatkan sehingga manfaatnya dapat dirasakan dengan lebih baik oleh semua pihak, dengan penggalangan partisipasi bersama secara selaras, pengarahannya dan pengarahannya seluruh potensi standarisasi juga diperlukan demi terciptanya program-program yang praktis untuk mencapai hasil yang nyata⁹³.

Pemerintah juga menerbitkan sejumlah peraturan untuk mendukung operasionalnya serta melengkapinya dengan infrastruktur teknis yang dibutuhkan, sebagaimana dalam Pasal 8 PP Nomor 15 tahun 2005 mengenai Standar Pelayanan Minimal yang berbunyi: (1) Standar pelayanan minimal jalan tol mencakup kondisi jalan tol, kecepatan rata-rata, aksesibilitas, mobilitas dan keselamatan. (2) Standar Pelayanan Minimal jalan tol sebagaimana dimaksud ayat (1) merupakan ukuran yang harus dicapai dalam pelaksanaan penyelenggaraan jalan tol. Sebagai pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 15 Tahun 2005 yang dijelaskan ayat (4) yaitu Ketentuan mengenai standar pelayanan minimal diatur dengan peraturan Menteri yang disingkapi dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 392/PRT/M/ 2005 tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol, Peraturan Menteri tersebut merupakan teknis pelaksanaan Pasal 8 PP Nomor 15 tahun 2005 yang dititikberatkan pada pasal 2 yang

⁹³ *Ibid.*

menjelaskan Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol diselenggarakan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sebagai pengguna jalan tol.

Yang menjadi pokok dari Standar Pelayanan Minimal adalah sebagaimana termuat dalam pasal 3 Permen PU Nomor 392/ MRT/ 2005, Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol meliputi substansi pelayanan⁹⁴:

1. Kondisi jalan tol;
2. Kecepatan tempuh rata-rata;
3. Aksesibilitas;
4. Mobilitas;
5. Keselamatan;
6. Unit pertolongan/penyelamatan dan bantuan pelayanan.

Kenaikan besaran tarif tol pada 13 ruas jalan tol di Indonesia pada tahun 2007 dengan Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 370/ KPTS/M/ 2007, dilakukan dengan perjanjian akan melaksanakan sesuai dengan standar pelayanan minimal secara legal formal tidak ada yang salah dari keputusan pemerintah sebagai dasar keputusan Pasal 48 ayat (3) UU No. 38 tahun 2004 tentang jalan, bahwa evaluasi penyesuaian tarif tol dilakukan setiap 2 (dua) tahun sekali berdasarkan pengaruh inflasi, PP 15/2005 tentang Jalan Tol Pasal 68 (1)

⁹⁴ Peraturan Menteri Pekerjaan Umum tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol yang ditandatangani oleh Joko Kirmanto pada tanggal 31 Agustus 2005.

memberikan penjelasan bahwa formula tarif adalah besarnya tarif lama dikalikan dengan $(1+\text{inflasi})$.

Hal ini menjadi pertanyaan besar mengenai alasan menghubungkan secara langsung besarnya inflasi dengan kenaikan tarif tol. Apakah semua komponen biaya investasi dan operasi tol berhubungan secara linier dengan perubahan inflasi rata-rata? Apakah seharusnya inflasi diperhitungkan dari besarnya inflasi masing-masing komponen penyusun biaya, dan bukan inflasi nasional agregat⁹⁵?

Penggunaan pangaruh inflasi sebagai variable tunggal, dampak dari sebuah inflasi adalah kesemua pihak mengapa yang diproteksi oleh Undang-undang dari resiko pengaruh inflasi hanya operator jalan tol? Mengapa DPR dan Pemerintah tidak melakukan hal yang sama dalam bentuk memproteksi pendapatan masyarakat dari pengaruh inflasi, dalam bentuk undang-undang yang isinya menaikkan pendapatan secara otomatis berdasarkan angka inlasi?

Penggunaan angka inflasi memang bukan hal yang tabu dalam kebijakan pentarifan infrastruktur, termasuk jalan tol, tetapi bukan sebagai variabel tunggal. Jika angka inflasi sebagai variabel eksternal masih ada variabel internal berupa tingkat efisiensi dari operator, hanya operator yang terbutk efisien

⁹⁵ "Tarif tol naik? Sudah (semakin) biasa", < <http://www.bisnis.com/> > 04 April 2008.

yang berhak menikmati kenaikan tarif tol berdasarkan angka inflasi⁹⁶.

Kalau persoalannya adalah dampak ekonomi, beberapa ahli ekonomi sudah memberikan indikasi kalau kenaikan tarif tol tidak mempunyai dampak terhadap inflasi. Pasar saham juga tidak mengalami gejolak yang berarti. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai alasan pemerintah menggunakan ukuran inflasi agregat dan perubahan yang bersifat linier dari inflasi. Keputusan Menteri PU No. 392/PRT/M/2005 tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol yang memuat daftar indikator dan tolak ukur bagi standar yang harus dipenuhi sebuah ruas tol.

Hak atas kenaikan jalan tol tidak disertai kewajiban atas kepatuhan operator jalan tol terhadap standar pelayanan minimum yang diperjanjikan. Sementara itu, masyarakat pengguna barangkali juga belum tahu apa yang menjadi muatan substantif dan praktis dari standar tersebut.

Filosofi konsumen membayar jalan tol adalah karena konsumen mendapatkan benefit ketika melalui jalan tol, dibandingkan melalui lintas alternatif yang ada dalam bentuk biaya operasi kendaraan yang lebih murah dan nilai waktu lebih cepat. Dengan demikian, besar kecilnya tarif tol berbanding

⁹⁶ Warta Konsumen "Edisi Khusus Tarif Jalan Tol" Nomor 09/ XXXIII, Oktober 2007.

lurus dengan besar kecilnya benefit yang diperoleh pengguna jalan tol.

Masyarakat berhak dan harus tahu akan hal-hal seperti ini, sudah bukan saatnya masyarakat selalu menjadi objek dari kebijakan tanpa mengetahui bagaimana kebijakan pemerintah dan kinerja operator merupakan sesuatu yang pantas didukung⁹⁷.

Kebijakan pemerintah menaikkan tarif tol, sebagai sebuah kebijakan publik berdampak kepada masyarakat baik berupa financial maupun dampak perubahan perilaku, sudah seharusnya sebelum keputusan diambil terlebih dahulu adanya mekanisme konsultasi publik.

Proses partisipatif dalam mengambil keputusan kebijakan, selain menempatkan pengguna jalan tol sebagai subyek secara tidak langsung bisa menekan resistensi masyarakat terhadap kebijakan publik. Yang paling penting dalam konsultasi publik adalah kalau masyarakat melewati jalan tol, konsumen berhak mendapat pelayanan, baik berupa informasi, layanan transaksi tol yang cepat dan sederhana, layanan konstruksi jalan yang lebih handal dibandingkan dengan jalan non tol, sampai layanan mendapat *emergency response* ketika terjadi kecelakaan di jalan tol.

Salah satu alasan yang selalu membuat orang tidak menerima kenaikan tarif tol yang mana jalan tol semakin lama

⁹⁷ *Ibid,*

seharusnya tarifnya lebih bahkan bebas setelah investasi ditambah keuntungan investasi telah didapatkan selama waktu pemungutan tarif tol, jika dilihat tol di Indonesia ada yang sudah berumur 20 (dua puluh) yang menurut perkiraan masyarakat sudah gratis namun dalam kenaikan tarif tol pada tahun 2007 juga termasuk dari 13 tol yang tarifnya dinaikkan.

Penolakan kenaikan tarif dimasyarakat disebabkan sampai kini pemerintah dan operator jalan tol belum menunjukkan etika baik dalam hal Standard Pelayanan Minimal. Jalan tol masih macet dan banyak lubang disana-sini, itu menunjukkan ketidak profesionalan dalam pengelolaan dan tidak memberikan layanan terbaik kepada pengguna⁹⁸.

Dinegara lain, kenaikan tarif juga memperhitungkan mutu pelayanan operator dan efisiensi pengguna, menurut Sudaryatmo Pengurus Harian YLKI, kenaikan tarif berdasarkan inflasi justru tidak mendorong operator memberikan pelayanan prima kepada pengguna atau konsumen⁹⁹.

Tarif tol di Malaysia juga memperhitungkan jarak tempuh dan jenis kendaraan, rata-rata 0,2 ringgit Malaysia (RM) hingga 100 ringgit Malaysia (RM). Tempat beristirahat dengan tempat parkir nyaman tersedia setiap beberapa kilometer di

⁹⁸ Class Action Kenaikan Tarif Tol Meluas, Kompas: 6 September 2007.

⁹⁹ Dasar Kenaikan Tarif Jalan Tol Tak Lazim, Koran Tempo: 24 Juli 2007

sepanjang NSE¹⁰⁰, ditempat istirahat ini tidak ada pungutan apapun, semua gratis, termasuk untuk fasilitas parkir kendaraan menggunakan kamar kecil, dan ibadah shalat¹⁰¹. Tersedia pula pondok-pondok kecil terbuka untuk sekadar merebahkan badan, bersantai atau bersantap.

Kalau kita pahami pengertian jalan tol, yaitu jalan yang bebas hambatan. Pengertian ini adalah dalam arti, jalan yang bebas macet, bebas tukang asong yang berkeliaran, bebas orang yang menyebrang, bebas jalan jelek dan lain lain. Sehingga kita yang memasuki jalan ini, terjamin kenyamanan kita melalui jalan ini, dengan kecepatan yang bisa lebih dari kecepatan rata-rata dibandingkan di jalan bukan tol. Keuntungannya kita dapat lebih cepat ke tempat tujuan, dengan kenyamanan dan keamanan.

Dengan adanya jalan tol yang ada di Indonesia secara umum, faktor penghambat ini hampir selalu ada. Sehingga kita merasa, melalui jalan umum biasa saja, tapi bayar. Coba lihat jalan tol Jagorawi, orang berjualan rambutan, tukang asong bebas berjualan disisi-sisi jalan, layaknya seperti pasar,

¹⁰⁰ North-South Expressway adalah salah satu dari sekitar 18 akses jalan bebas hambatan, jalan lingkar kawasan, dan jembatan yang tersebar di Semenanjung Malaysia.

¹⁰¹ Semenanjung Melayu Dikepung Jalan Tol, Kompas: 25 April 2008 Kol 1-2

jalan tol dalam kota Jakarta, hampir tiap pagi dan sore hampir selalu macet¹⁰².

Sebagai tindak lanjut memenuhi Standar Pelayanan Minimal pengelola jalan tol, Direktur Operasi PT Jasa Marga Sarwono Oetomo, mengatakan Untuk mengurangi kemacetan, PT Jasa Marga juga tengah mempersiapkan informasi kondisi lalulintas secara realtime, sehingga masyarakat dapat memutuskan melalui tol atau tidak. Sistem informasi tol saat ini masih dilakukan secara manual sehingga informasi baru dapat diterima dalam waktu 10 sampai 15 menit kemudian. "Kami juga tengah menyiapkan alat pendeteksi kepadatan kendaraan."¹⁰³

¹⁰² "Tol Yang Tidak Bebas Hambatan", <http://www.pintunet.com/>, 13 April 2008.

¹⁰³ "Operator Tol Berbenah Sambut Kenaikan Tarif"
< <http://www.antara.co.id>>, 17 Pebruari 2008

BAB IV

KETERWAKILAN KONSUMEN DALAM PENETAPAN TARIF TOL TAHUN 2007

A. PERLINDUNGAN KONSUMEN MENURUT HUKUM

Signifikansi pengaturan hak-hak konsumen melalui undang-undang merupakan bagian dari implementasi sebagai suatu negara kesejahteraan, karena Undang-Undang Dasar 1945 di samping sebagai konstitusi politik juga dapat disebut konstitusi ekonomi, yaitu konstitusi yang mengandung ide negara kesejahteraan yang tumbuh berkembang karena pengaruh sosialisme sejak abad ke-19.¹⁰⁴ Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menetapkan 9 (sembilan) hak konsumen¹⁰⁵, sebagai penjabaran

¹⁰⁴ Jimly Asshiddiqie, *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998) h.1-2, Konsep Negara Kesejahteraan ini dinamakan oleh Mohammad Hatta sebagai konsep Negara "Pengurus". Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1960), h.198.

¹⁰⁵ Di Indonesia, Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mencantumkan 9 (Sembilan) hak konsumen, yaitu (1) hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/ atau jasa; (2) hak untuk memilih barang dan/ atau jasa serta mendapatkan barang dan/ atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan; (3) hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/ atau jasa dan sebagainya.

dari Pasal-pasal yang bercirikan negara kesejahteraan, yaitu Pasal 27 ayat (2)¹⁰⁶ dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.¹⁰⁷

Masalah konsumen dan penyedia barang atau jasa tersebut, secara umum tentunya juga dikuasai oleh asas-asas hukum perjanjian misalnya, menguasai hubungan atau masalah keperdataan antara para subyek hukum yang satu dengan yang lainnya berkaitan dengan peralihan hak atau penikmatan barang atau jasa yang terjadi karena jual beli atau sewa menyewa, dan sebagainya.

Kedua bentuk perikatan tersebut merupakan sebagian saja dari berbagai bentuk perikatan yang dapat terjadi berdasarkan persetujuan yang ditunjuk dalam KUHPer. Di samping itu, diketahui pula bahwa masih dimungkinkan adanya bentuk-bentuk perikatan lain yang tidak ditunjuk oleh undang-undang (pasal 1233 dan 1234 KUHPer).

Perilaku (berbuat atau alpa) para pihak baik dalam perikatan karena perjanjian atau karena undang-undang yang menimbulkan kerugian pada para pihak lainnya, di samping mempunyai aspek-aspek keperdataan juga mengandung aspek hukum administratif (negara) dan pidana.

¹⁰⁶ Pasal 27 ayat (2) ini berbunyi: " Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan".

¹⁰⁷ Ketentuan konsiderans "Mengingat" dala Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3821.

Tindakan administratif pemerintah, misalnya terhadap pelanggar ketentuan-ketentuan tentang perizinan usaha, izin peredaran produk konsumen atau syarat-syarat lain yang diberlakukan pada para pengusaha dalam menjalankan usaha mereka, juga mempengaruhi hubungan antara konsumen dan pengusaha penyedia barang dan jasa tersebut.

Dengan keputusan-keputusan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan, tampaknya terjadi "pembatasan-pembatasan berlaku" asas-asas hukum tertentu. Dalam kaitan ini ruang lingkup berlakunya asas-asas hukum perjanjian misalnya, "dipersempit" oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang bersifat administratif itu. Demikian pula halnya dengan penegakan hukum pidana oleh alat-alat perlengkapan Negara dan atau lembaga yang berwenang untuk itu.

Dengan mengikuti batasan Hukum Internasional sebagaimana dikemukakan Prof. Mochtar Kusumaatmadja¹⁰⁸, bagi kami batasan hukum konsumen adalah:

Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.

¹⁰⁸ Prof. Mochtar Kusumaatmadja; Pengantar Internasional, Binacipta, Bandung, 1977. halaman 3 yang merumuskan hukum internasional, yaitu keseluruhan kaidah-kaidah dan asas-asas yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas-batas negara-negara: (1) negara dengan negara (2) negara dengan subyek hukum lain bukan negara atau subyek hukum bukan negara saru sama lain.

Asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah konsumen itu terdapat di dalam berbagai bidang hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis; antara lain hukum perdata, hukum dagang, hukum pidana, hukum administrasi (negara) dan hukum internasional, terutama konvensi-konvensi yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan konsumen.

Oleh karena itu, menjadi penting penggunaan instrumen-instrumen hukum perdata, hukum pidana, hukum administrasi, hukum internasional dan hukum-hukum acara yang berkaitan dengan instrumen hukum itu, dalam pembahasan hubungan dan masalah konsumen atau perlindungan konsumen, sebagaimana telah dikemukakan di atas. Jadi, produk konsumen adalah barang atau jasa konsumen sebagaimana telah dikemukakan dalam bab terdahulu, yaitu barang atau jasa yang umumnya digunakan untuk keperluan pribadi, keluarga dan rumah tangga.

Hukum positif kita tidak mengenal perbedaan di antara barang atau jasa industri maupun barang atau jasa konsumen seperti juga tidak membedakan di antara para konsumen pengguna barang atau jasa itu. Barang atau jasa untuk keperluan rumah tangga atau keperluan usaha, seperti juga konsumen pengguna barang untuk keperluan diri sendiri dan rumah tangga atau konsumen pengguna barang untuk usaha, dipersamakan saja.

KUHPerdata dan KUHD misalnya, dalam menggunakan istilah-istilah pembeli, penyewa, peminjam atau penumpang, tidak

membedakan apakah mereka itu sebagai pemakai akhir untuk tujuan keperluan diri sendiri, keluarga dan tidak untuk dikomersilkan, atau pemakai antara yang tujuannya adalah untuk membuat barang lain, diperdagangkan atau pada umumnya dikomersilkan.

Pada bagian lain diuraikan pula perlunya diberikan kualifikasi tertentu yang menyangkut para pengguna itu dan barang atau jasa yang berkait bagi keperluan perlindungan konsumen. Yang pokok adalah sekiranya diterbitkan peraturan perundang-undangan Perlindungan Konsumen sebagaimana diperintahkan oleh GBHN 1992, maka haruslah jelas pengguna atau konsumen mana yang dapat memanfaatkan perlindungan yang disediakan peraturan perundang-undangan itu dan transaksi barang atau jasa mana pula yang termasuk di dalamnya.

Hukum Perlindungan Konsumen merupakan bagian dari Hukum Konsumen yang membuat asas-asas atau kaidah-kaidah bersifat mengatur, dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen.

Secara universal, berdasarkan berbagai hasil penelitian dan pendapat para pakar, ternyata konsumen umumnya berada pada posisi yang lebih lemah dalam hubungannya dengan pengusaha, baik secara ekonomis, tingkat pendidikan, maupun kemampuan atau daya bersaing /daya tawar (lihat antara lain Resolusi PBB 39/248 tentang Perlindungan Konsumen). Kedudukan konsumen ini,

baik yang bergabung dalam suatu organisasi apalagi secara individu, tidak seimbang dibandingkan dengan kedudukan pengusaha.

Oleh sebab itu, untuk menyeimbangkan kedudukan tersebut, dibutuhkan perlindungan pada konsumen. Adapun pokok-pokok dan pedomannya telah termuat dalam UUD 1945 dan Ketetapan MPR.¹⁰⁹ Disamping itu, beberapa materi tertentu secara sporadic termuat di dalam berbagai peraturan perundang-undangan kita, sekalipun penerbitan peraturan perundang-undangan itu sebagai ditujukan untuk keperluan lain dari mengatur dan atau melindungi kepentingan umum.

Sejalan dengan batasan Hukum Konsumen, maka hukum perlindungan konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur dan melindungi konsumen adalah hubungan dan masalahnya dengan para penyedia barang dan atau jasa konsumen.

Sebagaimana yang telah diuraikan, diluar bidang hukum juga terdapat etika tertentu seperti termuat dalam regulasi sendiri pengusaha (*self regulation*) dalam bentuk kode etik, kode praktek, kode pemasaran dan sebagainya. Regulasi sendiri kalangan usaha dan profesi ini tumbuh dan berkembangnya lembaga tanggung jawab sosial, baik yang disebabkan kesadaran

¹⁰⁹ UUD 1945, Pembukaan alinea 4, yang berbunyi: "kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia.....".

mereka sendiri maupun karena dipaksa oleh keadaan yang berkembang.

Badan atau majelis serta tata cara penegakan regulasi sendiri yang berbeda dengan badan dan tata cara penegakan hukum, sebaiknya peran etika bisnis dalam hubungan dan masalah konsumen atau perlindungan konsumen dibahas tersendiri.

Hukum Konsumen pada pokoknya lebih berperan dalam hubungan dan masalah konsumen yang kondisi para pihaknya berimbang dalam kedudukan sosial ekonomi, daya saing maupun tingkat pendidikan. Rasionya adalah sekalipun tidak selalu tepat, bagi mereka yang berkedudukan seimbang demikian, maka mereka masing-masing lebih mampu mempertahankan dan menegakkan hak-hak mereka yang sah.

Hukum Perlindungan Konsumen dibutuhkan apabila kondisi pihak-pihak yang mengadakan hubungan hukum atau bermasalah dalam masyarakat itu tidak seimbang. Merupakan kenyataan bahwa kedudukan konsumen yang berjumlah besar itu, semua orang adalah konsumen, bukan?, secara kelompok apalagi individu, sangat lemah dibandingkan dengan para penyedia kebutuhan konsumen, baik penyedia swasta maupun pemerintah (publik).

Sepanjang sejarah Republik ini tidak pernah terjadi peristiwa penurunan harga barang/jasa tertentu karena desakan konsumen, padahal harga merupakan salah satu dari berbagai kepentingan ekonomi konsumen. Begitu pula tentang kualitas

digariskan kepentingan konsumen (legitimate needs) yang dimaksudkan, yaitu:

(a) Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;

(b) Promosi dan perlindungan dari kepentingan sosial ekonomi konsumen;

(c) Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan mereka kemampuan melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi;

(d) Pendidikan konsumen;

(e) Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif;

(f) Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam prosesi pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

Dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 secara tegas menggunakan istilah kepentingan konsumen. Kepentingan konsumen ini kemudian dibagi menjadi dua yakni, kepentingan fisik konsumen dan kepentingan sosial-ekonomi konsumen. Kepentingan fisik konsumen yang dimaksudkan disini adalah kepentingan badan konsumen yang berhubungan dengan keamanan dan keselamatan tubuh dan atau jiwa mereka dalam penggunaan barang dan jasa konsumen, haruslah barang/jasa itu memenuhi kebutuhan

barang atau jasa konsumen. Pada bagaian ini segala sesuatu sepenuhnya terpulang pada kalangan usahawan sendiri. Kalaupun pada suatu saat terjadi peningkatan kualitas produk konsumen, selalu keadaan ini dikaitkan dengan penaikan harga produk itu atau karena terjadinya persaingan di kalangan usahawan sendiri dalam merebut pangsa pasar produknya. Dengan demikian konsumen lebih banyak menjadi obyeknya saja.

Naiknya tarif tol seiring dengan bertambahnya tahun dimana kenaikan tarif tol telah diatur dalam dua tahun sekali sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dalam kenaikannya disesuaikan dengan inflasi¹¹⁰. Penetapan tarif dihitung berdasarkan kemampuan bayar masyarakat dalam hal ini sebagai konsumen atau masyarakat pengguna tol¹¹¹, dan juga harus diperhatikan terutama dalam keterwakilan mereka dalam pengambilan kebijakan kenaikan tarif tol pada September 2007 lalu.

Hal ini mengingat kepentingan konsumen memang dilindungi melalui Resolusi PBB 39/ 248 tahun 1985 yang telah diratifikasi Indonesia. Dalam Guilines for consumer Protention, bagian II (General Prinsiples), angka 3,

¹¹⁰ Pasal 48 Ayat (3) Evaluasi dan penyesuaian tarif tol dilakukan setiap 2 (dua) tahun sekali berdasarkan pengaruh inflasi.

¹¹¹ Pasal 48 Ayat (1) Tarif tol dihitung berdasarkan kemampuan bayar pengguna jalan,.....

hidup dari konsumen tersebut dan memberikan manfaat baginya (tubuh dan jiwanya).

Kepentingan sosial-ekonomi konsumen menghendaki agar setiap konsumen dapat memperoleh hasil optimal dari penggunaan sumber-sumber ekonomi mereka dalam mendapatkan barang atau jasa kebutuhan mereka. Untuk keperluan ini, tentu saja konsumen harus mendapatkan informasi yang benar dan bertanggung jawab tentang produk konsumen tersebut, yaitu informasi yang inovatif tentang segala sesuatu kebutuhan hidup yang diperlukannya (bandingkan Resolusi PBB, kepentingan konsumen huruf c).

B. PERLINDUNGAN KONSUMEN MELALUI LEMBAGA LEGISLATIF

Undang-undang No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menetapkan 3 (tiga) fungsi DPR dan DPRD, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi penetapan anggaran. Upaya strategis yang dapat dilakukan oleh Dewan adalah melalui pelaksanaan ketiga fungsi tersebut.

1. DPR Dalam Fungsi Legislasi:

Fungsi legislasi atau pembuatan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu fungsi utama DPR dan DPRD. Amandemen terhadap UUD 1945 telah memberikan kekuasaan yang

besar kepada DPR dalam pembentukan undang-undang. Pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang membawa konsekuensi, bahwa DPR lebih pro aktif dalam melaksanakan kekuasaan tersebut, baik melalui penggunaan hak untuk mengajukan RUU Usul Inisiatif, maupun melakukan pembahasan terhadap RUU yang diajukan oleh Pemerintah¹¹².

Sehubungan dengan kenaikan 13 ruas tarif tol, Peran DPR sebagai pembuat Undang-undang, berdasarkan ketentuan pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang jalan, kewenangan menentukan besaran tarif tol ada pada presiden¹¹³, yang selanjutnya direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang jalan khususnya Pasal 48 ayat (3) disebutkan evaluasi dan penyesuaian tarif tol dilakukan setiap 2 (dua) tahun sekali berdasarkan tarif lama yang disesuaikan dengan pengaruh inflasi. Dengan demikian ada perubahan pada formula dalam perhitungan tarif tol, khususnya untuk penyesuaian tarif, bukan lagi berdasarkan keuntungan konsumen tetapi mengacu kepada besaran angka inflasi dan setiap dua tahun dievaluasi (d disesuaikan).

Merupakan kejanggalan dan ketidak laziman jika kebijakan harga diatur langsung dalam sebuah produk hukum setingkat

¹¹² Inosentius Samsul, "Memperkuat Perlindungan Konsumen Melalui Pelaksanaan Fungsi DPR dan DPRD, (disampaikan dalam acara "Workshop & Training Advokasi Hukum dan HAM Partai Kebangkitan Bangsa), pada tanggal 16 September 2004, bertempat di Cempaka Hotel, Jakarta.

¹¹³ "Menyoal Formula Kenaikan Tarif Tol", Warta Konsumen No. 09 September 2005 Vol.XXXI

undang-undang, biasanya kebijakan harga/ tarif suatu komoditas publik diatur dengan sebuah Keputusan Presiden (Keppres) atau setinggi-tingginya Peraturan Pemerintah (PP)¹¹⁴. Contohnya, Keppres tentang kenaikan harga bahan bakar (BBM) atau Tarif Dasar Listrik (TDL). Pencantuman klausul tersebut jelas mempunyai tendensi untuk memuluskan kenaikan tarif tol tanpa pertanyaan publik.

Dari segi normatif yuridis, kenaikan tarif tol menabrak konvensi hukum, bahkan pemerintah keliru fatal dalam menafsirkan UU No. 38 tahun 2004 tentang Jalan¹¹⁵. Hanya mengatakan bahwa setiap dua tahun sekali tarif jalan bisa disesuaikan. Kata "d disesuaikan" tidak harus diterjemahkan sebagai "kenaikan", bahkan bisa sebaliknya (diturunkan).

Klausul bahwa "d disesuaikan" setara dengan kenaikan adalah tengara yang sangat terang benderang betapa aturan ini lahir dari pengelola infestor jalan tol, sedangkan hak-hak konsumen pengguna jalan tol terabaikan.

Disisi lain DPR tidak bisa berbuat banyak sesuai dengan UU No. 38 tahun 2004 pemerintah boleh menentukan tarif tol tanpa persetujuan Dewan¹¹⁶. Secara politik, DPR tidak bisa membatalkan satu-satunya cara dengan melakukan revisi terhadap

¹¹⁴ "Tragedi Regulasi Jalan Tol" Warta Konsumen No. 07, Juli 2007, Vol. XXXIII

¹¹⁵ "Mendobrak Kenaikan Tarif Jalan Tol", Warta Konsumen No. 09, September 2007, Vol. XXXIII.

¹¹⁶ "Anggota DPR Dukung Gugatan Tarif Jalan Tol" Koran Tempo, 3 September 2007.

UU No. 38 tahun 2004 tentang jalan dan juga mendukung gugatan *class action*.

2. DPR Dalam Fungsi Pengawasan

Konsep fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR dan DPRD sangatlah luas. Bahkan fungsi pengawasan ini semakin menampakan kuatnya DPR dan DPRD berhadapan dengan Pemerintah atau Presiden/ Kepala Daerah beberapa focus DPR dan DPRD adalah menyangkut beberapa hal, yaitu:

Pertama, pengawasan yang dilakukan oleh DPR melalui proses dan mekanisme *fit and proper test* anggota Badan Perlindungan Konsumen Nasional. Proses ini penting, agar anggota BPKN yang terpilih benar-benar memiliki komitmen dan kapasitas yang memadai untuk duduk sebagai anggota Badan Perlindungan Konsumen Nasional.

Kedua, pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang Perlindungan Konsumen dan hukum perlindungan konsumen secara keseluruhan oleh pemerintah maupun lembaga pemerintah Non Departemen. Beberapa bentuk pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Badan Pengawas Makanan dan Obat-obatan (Badan POM), Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Departemen Perdagangan, dan lembaga pemerintah non departemen lainnya.

Ketiga, pengawasan terhadap pelaksanaan penyelesaian sengketa konsumen oleh Badan Pelaksanaan Penyelesaian sengketa konsumen. Pengawasan yang dimaksud tidak dalam arti intervensi

terhadap putusan atau substansi sengketa. Pengawasan lebih dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja dari lembaga tersebut.

Keempat, pengawasan terhadap kebijakan perlindungan konsumen yang dilakukan oleh pemerintah. Misalnya mengenai harga barang dan jasa, ketersediaan barang, kualitas barang serta keamanan dan kenyamanan dalam mengkonsumsi produk yang ditawarkan oleh produsen.

Kelima, pengawasan terhadap Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota dan Sekretaris Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan pengawasan terhadap pelaksanaan Pendaftaran Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM).¹¹⁷

Rapat Kerja Komisi V DPR dengan Menteri Pekerjaan Umum batal karena Komisi V menganggap Departemen PU belum melengkapi data dan penjelasan tentang evaluasi standar pelayanan jalan tol pada tanggal 1 Maret 2006¹¹⁸.

Ketua Komisi V DPR Ahmad Muqowan menegaskan pemulangan Menteri PU disebabkan yang bersangkutan tidak membawa data yang diminta DPR terkait dengan evaluasi standar pelayanan jalan tol. Departemen PU memang memiliki wewenang untuk menetapkan tarif tol tanpa persetujuan DPR. Akan tetapi Pasal

¹¹⁷ Inosentius Samsul, *Op.Cit*, hal.11

¹¹⁸ "Menteri PU' Dipulangkan' Komisi V DPR", *Media Indonesia*, 1 Maret 2006.

48 UU No. 38/2004 menggariskan perlunya evaluasi yang menjadi pertimbangan kenaikan tarif tol¹¹⁹.

Ayat ini seolah menjadi justifikasi utama pemerintah dalam memberlakukan tarif tol dan memutuskan kenaikan tarif tol. Ketidak implikasi dari kenaikan tarif tol dalam UU yang mana memberikan kesan bahwa pembuat UU menyediakan hak tanpa syarat kepada pemerintah dan investor¹²⁰. Hak atas kenaikan tarif tol tidak disertai kewajiban atas kepatuhan operator jalan terhadap standar pelayanan minimum yang diperjanjikan. Sementara itu, masyarakat pengguna barangkali juga belum tahu apa yang menjadi muatan substantif dan praktis dari standar tersebut.

Mengenai alasan menghubungkan secara langsung besarnya inflasi dengan kenaikan tarif tol PP 15/ 2005 tentang Jalan Tol Pasal 68 ayat (1). Apakah semua komponen biaya investasi dan operasi tol berhubungan secara linier dengan perubahan inflasi rata-rata? Apakah seharusnya inflasi diperhitungkan dari besarnya insflasi masing-masing komponen penyusun biaya, dan bukan inflasi nasional agregat?¹²¹.

Barangkali pertimbangan kepraktisan tersebut menjadi tidak murah. Kalau persoalan ekonomi, beberapa ahli ekonomi

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ "Tarif tol naik? Sudah (semakin) biasa", *Bisnis Indonesia*, 15 September 2007.

¹²¹ *Ibid.*

sudah memberikan indikasi kalau kenaikan tarif tol tidak mempunyai dampak terhadap inflasi. Pasar saham juga tidak mengalami gejolak yang berarti.

Pemerintah dan Badan Pengelola Jalan Tol (BPJT) seharusnya dapat lebih aktif memberikan penjelasan logis mengenai kenaikan tarif tol. Konsultasi dengan DPR, meskipun tidak menjadi kewajiban dalam undang-undang, tampaknya perlu dikembangkan mengingat DPR adalah salah satu bentuk perwujudan aspirasi warga negara¹²².

Kenaikan tarif tol tersebut dilakukan melalui pengusulan pengelola jalan tol ke Badan Pengelola Jalan tol (BPJT), setelah disetujui kenaikannya dimintakan penetapan kepada Menteri Pekerjaan Umum oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT).

Komisi V DPR memutuskan memebentuk tim khusus untuk mengevaluasi penerapan standar pelayanan minimal (SPM) jalan tol, "Hasil evaluasi tim akan dilaporkan kepada Komisi V guna menyusun rekomendasi terhadap penyesuaian tarif tol"¹²³. Tim tersebut akan memeriksa kelengkapan SPM ruas tol, sehingga nantinya dapat diputuskan ruas-ruas tertentu yang layak mendapatkan kenaikan tarif dan sebaliknya.

Selain pembentukan tim, Komisi V DPR juga mempertimbangkan adanya pemberian insentif pada operator yang

¹²² *Ibid.*

¹²³ "DPR Bentuk Tim Evaluasi Pelayanan Jalan Tol", Media Indonesia, 19 Juni 2007,

meningkatkan pelayanan dan kembali akan berinvestasi di tol, sebaliknya, operator yang tidak mengusahakan peningkatan pelayanan akan dikenai sanksi. Bentuk sanksi antara lain dibataalkannya kenaikan tarif pada ruas tersebut¹²⁴.

Kenaikan tarif tol yang tidak proporsionalitas Abdul Hakim menyatakan yang mungkin dilakukan terlebih dulu oleh DPR adalah menggunakan hak interplasi. Dengan demikian publik dapat mengetahui dengan jelas apa sesungguhnya yang diinginkan pemerintah dengan menaikkan tarif tol.

3. DPR Dalam Fungsi Budget (Anggaran)

Di samping agenda di bidang fungsi legislasi dan pengawasan, paratai politik melalui Fraksi dan Anggota DPR dan DPRD dapat memperkuat perlindungan perlindungan konsumen melalui strategi alokasi anggaran. Beberapa anggaran yang diperlukan misalnya adalah anggaran sosialisasi hukum perlindungan konsumen baik sosialisasi secara langsung maupun, anggaran pelaksanaan pemantauan harga dan produk, anggaran untuk pengkajian dan evaluasi terhadap hukum perlindungan konsumen, anggaran operasionalisasi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.¹²⁵

Fraksi PDI Perjuangan DPR-RI di dalam politik anggarannya menyatakan bahwa penyelenggaraan kekuasaan negara

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Inosentius Samsul, *Op.Cit.* hal. 12

harus didorong untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dalam bentuk negara kesejahteraan yang berkerakyatan, Kebijakan politik anggaran harus ditandai oleh belanja publik yang lebih besar dari belanja aparatur; dan bekerjanya sistem jaminan sosial untuk melindungi masyarakat hingga yang paling marginal. Selain itu, kebijakan subsidi tetap diberikan dengan ciri-ciri yang edukatif, pemberdayaan, dan menjamin tepat sasaran sehingga memperkuat fondamen rakyat untuk tumbuh dan berkembang.¹²⁶

Kenaikan akumulasi belanja negara lebih kurang Rp 325 trilyun rupiah sejak tahun 2004 hingga akhir tahun 2007 gagal mengatasi persoalan pokok rakyat. Karena itulah Fraksi PDI Perjuangan DPR-RI meminta agar seluruh pembahasan APBN 2008 diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dan keberpihakan kepada rakyat kecil.

Politik Ekonomi ini nampak semakin kuat diselewengkan, Penunjukkan Exxon Mobil, kasus Lumpur Lapindo dan Usulan perubahan alokasi dana Penjaminan pembebasan lahan untuk jalan tol sebesar Rp 2.000.000.000,- (dua trilyun rupiah) melalui Badan Layanan Umum untuk dipindahkan ke APBN adalah bukti

¹²⁶ "Pemandangan Umum Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2008", <<http://www.fpdiperjuangan.or.id>>, 20 April 2008.

kuatnya lobby korporasi mengalahkan prinsip demokrasi ekonomi.¹²⁷

Fraksi PDI Perjuangan DPR-RI berpendapat bahwa penjaminan negara seharusnya hanya diberikan untuk sektor yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti pertanian, sehingga petani lebih bergairah berproduksi.

Kesejahteraan petani adalah rahasia kemakmuran negeri. Karena itulah terhadap hal-hal yang menyangkut ketidakpastian iklim dan permainan pasar yang semakin liberal di sektor pertanian, menuntut penjaminan negara melalui politik anggaran.

Inilah makna penggunaan keuangan negara untuk rakyat, sehingga setiap penjaminan negara harus mendapat persetujuan DPR sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 11 ayat (2).¹²⁸

Djoko Kirmanto mengatakan, pemerintah telah menyiapkan dana Rp 2 triliun hingga Rp 3 triliun untuk keperluan pembebasan lahan bagi proyek jalan tol Trans Jawa. "Namun soal dana tersebut, karena bersumber pada APBN, berpulang kepada Menteri Keuangan dan Panitia Anggaran DPR-RI," kata Djoko Kirmanto. Sejauh ini, antara Menkeu dan Menteri Pekerjaan Umum

¹²⁷ *Ibid*

¹²⁸ *Ibid*

acap beda persepsi mengenai pelaksanaan pembangunan proyek jalan tol ini.¹²⁹

Menurut Agus Sidharta, pembebasan lahan harus menggunakan dana APBN atau APBD, bukan dihitung sebagai penyertaan modal investor dalam proyek yang mereka garap. Dengan demikian, dia yakin perhitungan bisnis investor bisa lebih pasti. Menurut Fathur Rochman Ketua Asosiasi Jalan Tol Indonesia (AJTI), Perpres Nomor 36/2005 dan Perpres 65/2006 mengenai pengadaan lahan untuk fasilitas umum juga belum memberikan kepastian kepada investor.¹³⁰

Pembebasan tanah oleh pemerintah, komponen biaya investasi bisa ditekan sehingga tarif tolnya pun nanti akan lebih rendah. "Tarif bisa ditekan lebih rendah karena beban investor hanya biaya konstruksi saja. Jadi mekanismenya diubah tidak lagi seperti sekarang di mana perhitungan investasi selain dimasukan komponen konstruksi juga biaya tanah."¹³¹

C. MELALUI LEMBAGA INDEPENDEN

Penolakan kenaikan tarif tol terus berkejolak di tengah masyarakat, Kamis (6/9) siang, puluhan mahasiswa yang bergabung dalam Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) Fakultas

¹²⁹ "Pembangunan Jalan Tol Tak Boleh Tertunda", <<http://els.bappenas.go.id>>, 20 April 2008.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ "Menteri PU Ajukan APBN Rp 1 T" <<http://www.seputar-indonesia.com>>, 20 April 2008.

Ekonomi, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Unitra), berunjuk rasa didepan pintu Tol serang, banten menolak kenaikan Disban tol yang berlaku mulai Selasa 4 September 2007.¹³² Selain berorasi, para mahasiswa melakukan aksi teatrikal dan pengumpulan tanda tangan para pengemudi mobil yang melintas sebagai bukti penolakan kenaikan tarif tol.

Kegeraman konsumen terhadap kenaikan tarif tol tampaknya tidak bisa dibendung lagi. Kali ini bentuk kegeraman itu tidak sekedar pernyataan 'tidak setuju', tetapi mengerucut pada suatu perlawanan yang sesungguhnya. Yaitu, berupa gugatan kelompok atau lazim dikenal dengan *class action*. Untuk menunjukkan gugatan *class action* itu, dikalangan kelas menengah Jabodetabek tengah beredar seruan via layanan pesan pendek (SMS) untuk mengumpulkan 1.000 tanda tangan dukungan. Seruan ini juga menunjuk Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) sebagai fasilitator gugatan *class action* yang dimaksud¹³³.

Guru besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia Satya Arinanto mengatakan, gugatan perwakilan kelompok memang dapat saja dilakukan. Aturan mengenai hal itu tertuang dalam

¹³² "Mahasiswa Tolak Kenaikan Tarif Tol", *Warta Kota*, 7 September 2007.

¹³³ "'Class Action' Tarif Jalan Tol," *Media Indonesia*, 5 September 2007.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok¹³⁴.

Satya mengatakan, dalam ketentuan itu semua detail dan berbagai syarat pengajuan gugatan diatur dan warga tinggal memenuhinya. " Dicoba saja kalau memang mau mengajukan gugatan itu," tuturnya, soal gugatan itu diterima atau tidak oleh pengadilan itu hal lain¹³⁵.

Warga Bintaro, Serpong dan Tangerang, memperluas undangan *class action* tersebut dengan membuka pendaftaran bagi warga masyarakat pengguna jalan tol diseluruh Indonesia melalui situs www.kamasada.com.¹³⁶

Menurut Tjandra Tedja seorang penggagas *class action*, UU No 38/ 2004 tentang Jalan Raya dan Peraturan Pemerintah (PP) No 15/ 2005 tentang Jalan Tol adalah akar masalah kenaikan tarif tol diseluruh Indonesia pada 4 September 2007, untuk itu ia meminta dau peraturan tersebut ditinjau kembali.

Secara umum keberatan masyarakat menyangkut dua kebijakan pemerintah di bidang penyelenggaraan jalan tol, ada dalam dua tataran, yaitu dalam tataran konsepsi kebijakan dan implementasi kebijakan¹³⁷.

¹³⁴ "Class Action Dimungkinkan oleh Peraturan", Kompas, 3 September 2007.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ "Class Action Kenaikan Tarif Tol Meluas", Media Indonesia, 6 September 2007.

¹³⁷ "Jalan Tol: Tarif Plus Pelayanan Minus", Warta Konsumen, No 09 September - Oktober 2007, Vol. XXXIII.

Dalam tataran konsepsi kebijakan, sebagai sebuah norma dalam undang-undang, ketentuan kenaikan tarif tol harus dapat diuji bahwa sebuah norma memang dapat dipertanggung jawabkan baik secara filosofis, yuridis dan sosiologis, mengapa norma itu ada. Kepentingan pragmatis dan sesaat sudah seharusnya tidak layak untuk dijadikan sebuah norma dalam sebuah undang-undang¹³⁸.

Sebagai produk politik, norma dalam sebuah undang-undang juga harus dapat mengakomodir kepentingan semua *stakeholder*, dalam kontek kenaikan tarif tol, norma hukum yang dibutuhkan adalah formula yang dapat menyeimbangkan (*balancing*) antara kepentingan pengguna dan operator jalan tol¹³⁹.

Gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) menolak kenaikan tarif tol didaftarkan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada 12 September 2007 lalu (diterima oleh Panitera Perdata PN Jakpus Ibnu Sutama dan terdaftar dengan nomor 308/PTDG/2007/PNJKTPTST). Beberapa alasan berikut yang sangat kuat untuk melakukan gugatan *class action* kenaikan tarif tol¹⁴⁰.

Pertama, alasan *pricing policy* (kebijakan harga). Kebijakan harga yang adil, apapun alasannya, seharusnya memperhatikan kepentingan kedua belah pihak. Yaitu kepentingan

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ "Class Action Tarif Jalan Tol," Media Indonesia, 5 September 2007.

pengelola/investor jalan tol sebagai *stakeholder* pertama dan kepentingan konsumen sebagai pengguna jalan tol sebagai *stakeholder* kedua¹⁴¹.

Kepentingan kedua *stakeholder* itu mempunyai bobot yang sama dan seimbang namun faktanya, dalam menaikkan tarif tol, pemerintah hanya memerhatikan kepentingan pengelola/ investor jalan tol. Terbukti, yang menjadi alasan menaikkan tarif tol hanya masalah inflasi.

Kepentingan konsumen bisa ditilik dari dua aspek, yaitu *ability to pay* (kemampuan membayar) dan *willingness to pay* (kemauan membayar). Selain masalah inflasi, pemerintah seharusnya menjadikan aspek *ability to pay* dan *willingness to pay* konsumen sebagai basis utama dalam memutuskan kenaikan tarif komoditas publik, semacam jalan tol.

Benar, pengguna jalan tol adalah kaum bermobil (*berduit*) yang secara financial tidak akan ambruk karena kenaikan tarif jalan tol. Namun, besaran kemampuan membayar konsumen yang dialokasikan untuk membayar jalan tol jika dibandingkan dengan *income* perkapita per bulannya.

Kedua, aspek regulasi. Regulasi tentang kenaikan tarif tol sangat layak dipertanyakan dan dipertentangkan. Masalahnya, mengapa kenaikan tarif tol langsung diatur dengan sebuah undang-undang, yaitu UU No 38 tahun 2004 tentang Jalan.

¹⁴¹ *Ibid.*

Itu sebenarnya tidak lazim dan melanggar 'konvensi' yang ada karena lazimnya kenaikan tariff komoditas publik hanya diatur dengan sepucuk surat keputusan presiden (keppres)¹⁴².

Ketiga, aspek politik manajemen transportasi. Secara umum, sector transportasi berpengaruh kuat terhadap kinerja pengelola jalan tol di Indonesia. Faktanya, kini politik manajemen transportasi, khususnya manajemen transportasi di Jakarta sangat tidak kondusif untuk optimalisasi fungsi jalan tol. Luas jalan tol *stagnan* (jika bertumbuh pun sangat kecil), sedangkan laju pertumbuhan kendaraan bermotor begitu kencang¹⁴³.

Saat ini, kondisi jalan tol dalam kota (Jakarta) secara empiris tidak begitu layak disebut jalan tol karena kemacetan lalu lintas terjadi bukan saja pada *peak hour*, melainkan sudah merata setiap jamanya. Seharusnya bukan kenaikan tarif melainkan sebaliknya, penurunan melainkan.

Selain alasan empiris diatas, gugatan *class action* dalam perpektif UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) mempunyai sandaran kuat. Pasal 46 ayat (1) huruf (b) UUPK menyebutkan gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan sama (*class action*).

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

Bahkan dari sisi hukum formal, proses beracara gugatan juga mendapatkan legitimasi hukum yang sangat kuat, sebagaimana diatur Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 tahun 2005 tentang Tata Cara Gugatan *Class Action*.

Dibanyak negara yang menganut sistem Anglo Saxon, model gugatan class action merupakan instrument hukum sangat efektif untuk merebut hak konsumen untuk kemudian mendapatkan ganti rugi yang memadai.

Mengenai peranan konsumen sebenarnya telah diatur dalam Pasal 30 mengenai pengawasan terhadap perlindungan konsumen itu sendiri dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999, yang isinya:

- (1) Pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan diselenggarakan oleh Pemerintah, masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat.
- (2) Pengawasan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh menteri dan/ atau menteri teknis yang terkait.
- (3) Pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dilakukan terhadap barang dan/ atau jasa yang beredar di pasar.
- (4) Apabila 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 disebar luaskan 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..

Penjelasan:

Ayat (2); "yang dimaksud dengan menteri teknis adalah menteri yang bertanggung jawab secara teknis menurut bidang tugasnya"

Ayat (3); "Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dilakukan atas barang dan/ atau jasa yang beredar di pasar dengan cara penelitian, pengujian, dan/ atau survey. Aspek pengawasan meliputi pemuatan informasi tentang resiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain yang disyaratkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktek dunia usaha".

Ketentuan pasal 30 diatas ini, cukup menjanjikan upaya perlindungan konsumen melalui pemberdayaan setiap unsur yang

ada yaitu masyarakat dan lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat disamping pemerintah sendiri melalui menteri dan/ atau menteri teknis yang terkait. Apabila diperhatikan substansinya pasal 30 tersebut, juga tampak bahwa pengawasan lebih banyak menitik beratkan pada peran masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, dibanding dengan peran Pemerintah yang pelaksanaannya dilakukan oleh menteri dan/ atau menteri teknis yang terkait.

Seperti terlihat pada pasal tersebut, pemerintah diserahi tugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara pengawasan oleh masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, selain tugas yang sama dengan yang menjadi tugas pemerintah diatas, juga diserahi tugas pengawasan terhadap barang dan/ atau jasa yang beredar di pasar.

Ayat 4 dari pasal tersebut juga menentukan bahwa, apabila pengawasan oleh masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat ternyata mendapatkan hal-hal yang menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membahayakan konsumen, menteri dan/atau menteri teknis mengambil tindakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ini berarti untuk mengetahui ada atau tidaknya suatu barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi ketentuan

peraturan perundang-undangan yang beredar dipasar, pemerintah sepenuhnya menyerahkan dan menanti laporan masyarakat dan/ atau Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, untuk kemudian diambil tindakan.¹⁴⁴

Dihubungkan dengan penjelasan ayat (3) yang menentukan bahwa pengawasan dilakukan dengan cara penelitian, pengujian dan/ atau survey, terhadap aspek yang meliputi pemuatan informasi tentang resiko penggunaan barang, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain yang diisyaratkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktek dunia usaha, menurut upaya pemberian pemahaman dan peningkatan kesadaran terhadap apa yang menjadi hak-haknya menjadi sangat penting.

Upaya yang dimaksudkan ini, bukanlah suatu hal yang penting. Upaya yang dimaksudkan ini bukanlah suatu hal yang mudah dilakukan jika dihubungkan dengan kondisi masyarakat (konsumen) pada umumnya sekarang ini, khususnya tingkat pendidikan yang masih rendah yang sekaligus mempengaruhi tingkat kesadaran hukumnya.

Demikian pula dengan kesibukan masing-masing anggota masyarakat yang kadang menimbulkan sikap acuh tak acuh atas persoalan yang ada, dan baru akan bertindak misalnya

¹⁴⁴ Ahmad Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Cet- 1 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 188

mengadukan kepada pihak yang berwenang (pemerintah) setelah persoalan yang tidak dikehendaki seperti keracunan akibat suatu produk tidak layak dikonsumsi-menimpa diri dan atau anggota keluarganya.

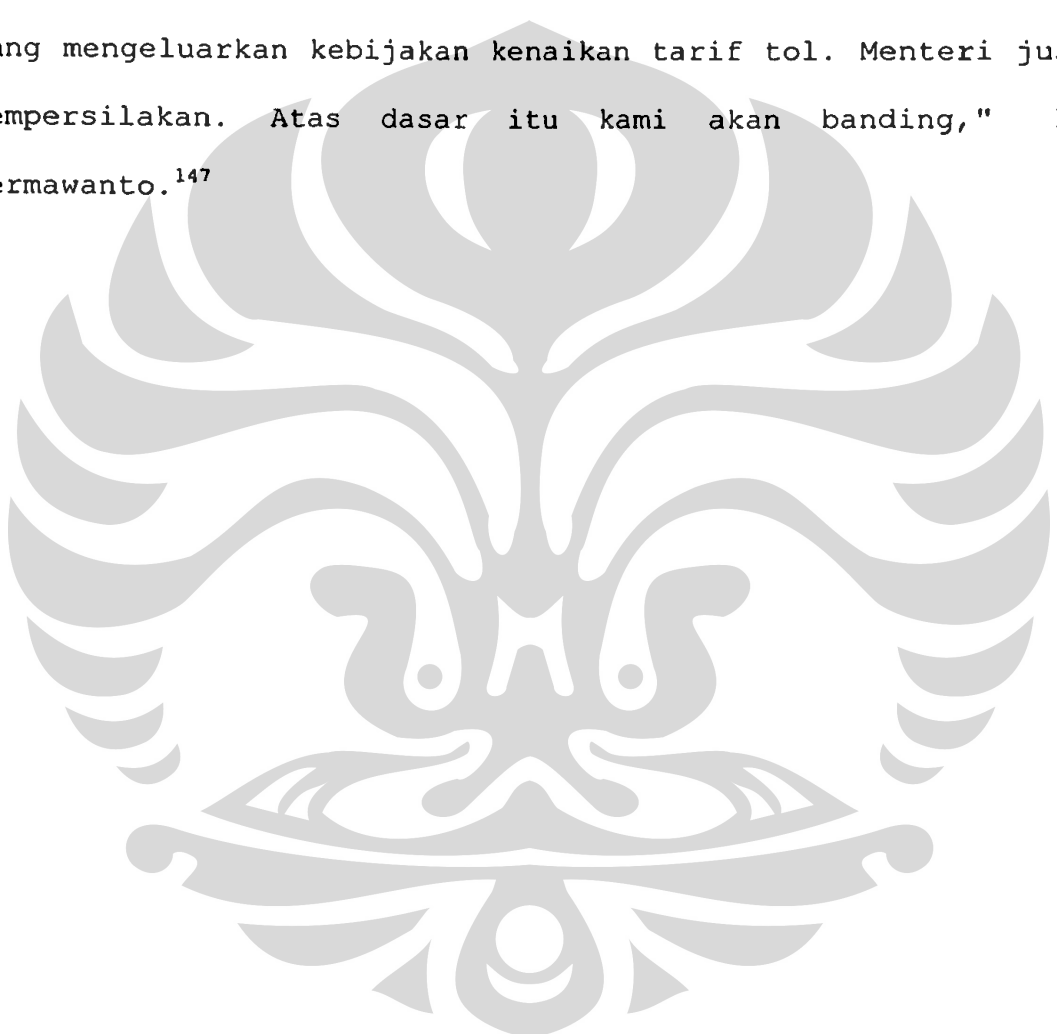
Satu-satunya pihak yang diharapkan dapat melaksanakan tugas pengawasan suatu harapan pasal 30 ini, adalah Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat cara penelitian, pengujian, dan atau survey, terhadap aspek pemuatan informasi tentang resiko penggunaan barang, pemasangan label, pengiklanan dan lain-lain tentulah menuntut biaya yang diperlukan untuk maksud ini¹⁴⁵.

Pengadilan Negeri Jakarta Selatan menolak gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) terhadap pemerintah atas kenaikan tarif dan perubahan sistem transaksi pada jalan tol lingkar luar Jakarta. Gugatan itu ditolak karena penggugat dianggap belum memberitahukan rencana gugatan kepada para tergugat. Hal itu diungkapkan Ketua Majelis Hakim Artha Theresia Silalahi dalam pembacaan penetapan mekanisme *citizen lawsuit* di PN Jakarta Selatan, Senin (19/5). Menurut Artha Theresia, gugatan warga negara atas kenaikan tarif tol tidak memenuhi syarat formil karena tidak memberitahukan sebelumnya pada pihak

¹⁴⁵ Ibid, hal. 190

tergugat. "Menyatakan gugatan ditolak, karena tidak memenuhi syarat formil *citizen lawsuit*," kata Artha Theresia¹⁴⁶.

Hermawanto kuasa hukum penggugat dari Lembaga Bantuan Hukum Jakarta menyangkan putusan majelis hakim. Menurut dia, pihaknya sudah memberitahukan rencana gugatan kepada Menteri Pekerjaan Umum sebagai salah satu tergugat. "Karena Menteri PU yang mengeluarkan kebijakan kenaikan tarif tol. Menteri justru mempersilakan. Atas dasar itu kami akan banding," kata Hermawanto.¹⁴⁷



¹⁴⁶ "Hakim Tolak Gugatan Kenaikan Tarif Tol", <<http://www.vhrmedia.com/>>, 08 Juni 2008.

¹⁴⁷ Ibid.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, kiranya peneliti dapat menarik kesimpulan yakni:

1. Pemerintah sebagai Penyelenggara Jalan Tol yang melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam hal ini diwakili oleh PT. Jasa Marga jika dilihat dari perspektif bisnis akan cenderung lebih banyak berpihak kepada fungsinya sebagai operator dan pengusaha jalan tol. Hal ini sesuai dengan maksud dan tujuan pendirian BUMN yang tertuang dalam UU No 19/2003 tentang BUMN, dimana PT Jasa Marga adalah Badan Usaha Milik Negara yang harus semaksimal mungkin memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya serta mengejar keuntungan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 38 tahun 2004 tentang jalan membentuk suatu Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) yang sangat mempunyai peran dalam menentukan kenaikan tarif tol dimana BPJT mengajukan kenaikan tarif tol kepada menteri Pekerjaan Umum (PU) untuk meminta persetujuan/ menetapkan tarif tol baru. Dapat diartikan bahwa mekanisme

menaikkan tarif tol sudah diatur secara baku berdasarkan Undang-Undang, sehingga peran pemerintah (presiden) dalam menetapkan tariff tol lemah.

2. Perlindungan Konsumen yang dilakukan pemerintah pada saat memilih menaikkan tarif tol pada tahun 2007 dengan melakukan peningkatan pelayanan pada pintu tol dan melakukan upaya melaksanakan ketentuan sebagaimana diatur dalam Standar Pelayanan Minimum (SPM), namun bentuk perlindungan yang dilakukan pemerintah tidak sebanding dengan kerugian yang dialami konsumen. Diketahui bahwa jalan tol adalah merupakan jalan bebas hambatan sehubungan dengan itu kenyataannya bahwa jalan tol di Indonesia pada umumnya masih macet pada khususnya di Jakarta dan juga ditemukan pedagang asongan yang bebas berkeliaran di jalan tol bahkan ketidaksiapan pengelola jalan tol dalam melakukan penanganan terhadap kejadian (kecelakaan atau tindak pidana) yang terjadi di jalan tol. Menaikkan tarif tol pada tahun 2007 adalah berpatokan pada Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol yang menjelaskan bahwa evaluasi dan penyesuaian tarif tol dilakuan setiap 2 (dua) tahun sekali oleh BPJT berdasarkan tarif lama yang disesuaikan dengan pengaruh inflasi sesuai dengan formula $\text{Tarif baru} = \text{tarif lama} (1 + \text{inflasi})$ jika dilihat dari formula tersebut bahwa tarif

tol tidak selamanya naik apabila tidak terjadi inflasi tetapi dalam kenyataannya aturan tersebut dilakukan sebagai dasar menaikkan tarif tol yang mana dalam menentukan kenaikan tidak berdasarkan penghitungan yang transparan tentang tingkat inflasi yang terjadi sehingga dapat diartikan bahwa kenaikan tersebut hanya untuk menambah keuntungan pelaksana jalan tol.

3. Kepentingan konsumen dalam kenaikan tarif tol adalah seharusnya yang paling pokok diperhitungkan sebab konsumen merupakan objek penerima dampak kenaikan tarif tol. Dalam menetapkan tarif tol pada tahun 2007 bahwa konsumen tidak terwakili dimana mengusulkan kenaikan tarif tol dilakukan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) yang memintakan persetujuan kepada Menteri PU untuk dilakukan penetapan terhadap tarif yang direkomendasikan oleh BPJT, walaupun konsumen yang keterwakilannya ada pada DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) namun tidak mempunyai pengaruh dalam kenaikan tarif tol 2007 sebab Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2005 telah mengatur jelas mekanisme menaikkan tarif tol yang mutlak menjadi kewenangan dari BPJT dan Menteri PU. Selain dari keterwakilan konsumen pada DPR bahwa konsumen dapat melakukan gugatan class action yang didaftarkan di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada 12 September 2007

terdaftar dengan nomor 308/ PTDG/ 2007/ PNJKTPST) dalam hal ini juga keadilan belum perpihak kepada konsumen sebab gugatan tersebut ditolak dengan alasan hakim, agar penggugat terlebih dahulu memberitahukan kepada pemerintah bahwa gugatan class action akan dilakukan walaupun pada kenyataannya hal tersebut telah dilakukan penggugat (konsumen).

B. SARAN

Dari tulisan ini, peneliti ingin memberikan saran kepada pemerintah dan DPR agar memperkuat posisi pemerintah dan konsumen dalam menentukan kenaikan tarif tol dengan cara merevisi Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan yang menjadi dasar dari Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) dan Menteri Pekerjaan Umum. Menetapkan kenaikan tarif tol tanpa melalui pertimbangan Pemerintah dalam hal ini Presiden dan juga DPR sebagai wakil dari konsumen.

Berpatokan pada Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 sebagai dasar menaikkan tarif tol yang mana dilakukan 2 (dua) tahun sekali, dalam menentukan jumlah kenaikan tarif tol agar dilakukan penghitungan secara transparan tentang nilai inflasi yang terjadi selama 2 (dua) tahun. Nilai inflasi hasil

perhitungan tersebut yang digunakan sebagai jumlah kenaikan tarif tol sehingga kenaikan tarif tol dilakukan tidak semata-mata hanya menambah pendapatan tol (keuntungan). Sesuai dengan Undang-Undang dan peraturan tersebut dijelaskan bahwa kenaikan tarif tol dengan memperhatikan kemampuan bayar dari konsumen, untuk hal ini sebelum ditetapkan kenaikan tarif tol perlu dilakukan terlebih dahulu tentang akan dilakukannya kenaikan tarif tol. Menentukan kemampuan bayar konsumen dapat dilakukan dengan cara riset terhadap data BPS (Badan Pusat Statistik) agar diketahui kemampuan bayar konsumen secara nyata serta memperhatikan akibat pengaruh dari kenaikan tarif tol terhadap transportasi barang yang pada umumnya dirasakan golongan ekonomi lemah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Miru, dan Sutarman Yudo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Atamimi, Hamid S., *Peranan Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Fakultas Hukum, 1990.
- Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence, The Method and Philosophy of Law*, Harvard University, Cambridge, 1962.
- Endang Sri Wahyuni, *Aspek Hukum Sertifikasi & Keterkaitannya dengan Perlindungan Konsumen*, Bandung: Citra Adhya Bakti, 2003.
- Fishman, Karen S., *Consumer Law*, dalam Donald P. Rothschild & David W. Carroll, *Consumer Protection*,
- Friedman, Lawrence M., *American Law*,
- Friedman, W., *Law in a Changing Society*,
- Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, in *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin* Translated by Kurt Wilk. Harvard University Press, Massachusetts, 1950.
- Jimly Asshiddiqie, *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998.
- Joesoef, Iwan E., *Jaminan Pemerintah (Negara) Atas Kewajiban Hutang Investor Dalam Proyek Infrastruktur*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

- John Piersi dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum Dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kedaluarsa*, Jakarta: Pelangi Cendekia, 2007.
- Kansil, Christine S.T. dan C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, edisi revisi, Jakarta: Rineka Cipta.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Pengantar Internasional*, Bandung: Binacipta, 1977.
- Nasution, A.Z., *Hukum dan Konsumen*, cetakan pertama Bandung: citra Aditya Bakti, 1995.
- _____, *Perlindungan Konsumen dan Peradilan di Indonesia*, Jakarta: BPHN, 1994.
- Peter Mahmud Marzuki, *The Need for the Indonesian Economic Legal Framework*, dalam *Jurnal Hukum Ekonomi*, Edisi IX, Agustus, 1997.
- Phillipe Nonet and Philip Selznick. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York, London: Harper Torchbooks, Harper & Row Publisher, 1978.
- Samsul, Inosentius, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Cet-1, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta: Grasindo, 2000.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet 3, Jakarta: UI Press, 1986.
- Sumantoro (ed), *Hukum Ekonomi*, Jakarta: UI Press, 1996., lihat juga: Sunarjati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bandung: BPHN & Binacipta, 1988.
- Yusuf Anwar dan Felix Oentong Soebagio, "Kearah Undang-Undang Perseroan yang Baru: Suatu Sumbangan Pemikiran", dalam Sumantoro (ed), *op.cit.* hal 282-295. Undang-undang dimaksud kini sudah diundangkan dan menjadi Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas

Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen Dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, cet.2/ edisi revisi, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.

Zaim Saidi, " Hak Milik Intelektual : Milik Siapa?", dalam Zaim Saidi (ed) *Secangkir Kopi Mas Havelaar*, Jakarta: Gramedia & YLKI, 1995.

MAKALAH

Asmen Prof. Dr. Murbiyanto dalam Seminar Sehari " Demokrasi Ekonomi dan Arah Gerakan Perlindungan di Indonesia, " diselenggarakan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dalam HUT-nya yang ke-20, 11 Mei 1993 bekerja sama dengan CESDA dan LP3ES di Jakarta. Lihat pula: Permadi, " Peranan Konsumen sebagai Pelaku Ekonomi," makalah pada seminar tersebut.

Inosentius Samsul, " Memperkuat Perlindungan Konsumen Melalui Pelaksanaan Fungsi DPR dan DPRD, (disampaikan dalam acara"Workshop & Training Advokasi Hukum dan HAM Partai Kebangkitan Bangsa), pada tanggal 16 September 2004, bertempat di Cempaka Hotel, Jakarta.

Warta KONSUMEN, "Operasi Bedah Plastik Belum Tentu Cantik", No. 215 Pebruari 1992.

Warta Konsumen "Edisi Khusus Tarif Jalan Tol" Nomor 09/ XXXIII, Oktober 2007.

Warta Konsumen "Menyoal Formula Kenaikan Tarif Tol", No.09 September 2005 Vol.XXXI

Warta Konsumen "Tragedi Regulasi Jalan Tol" No. 07, Juli 2007, Vol. XXXIII

Warta Konsumen, "Mendobrak Kenaikan Tarif Jalan Tol", No. 09, September 2007, Vol. XXXIII.

Warta Konsumen, "Jalan Tol: Tarif Plus Pelayanan Minus", No 09 September - Oktober 2007, Vol. XXXIII.

Indonesia Infrastructure Summit 2005 di Hotel Shangri-La, Jakarta, 17-18 Januari 2005.

Propektus Jasa Marga, Jakarta 5 Nopember 2007.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152

Indonesia, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, disahkan tanggal 18 Oktober 2004. LNRI Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan LNRI Nomor 4444.

PERATURAN PEMERINTAH

Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No.33 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3817

Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 1999 No. 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, No. 3822

Republik Indonesia, Peraturan pemerintah Nomor 15 Tahun 2005, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4489

Departemen PU, Peraturan Menteri Nomor 392 Tentang Standar Pelayanan Minimum Jalan Tol, tanggal 31 Agustus 2005, suatu keharusan bagi operator jalan tol dan tidak bergantung pada naik atau tidaknya tarif tol.

BERITA HARIAN

Bisnis Indonesia, "Tarif tol naik? Sudah (semakin) biasa", 15 September 2007.

Kompas, "Semenanjung Melayu Dikepung Jalan Tol, 25 April 2008

_____, Class Action Kenaikan Tarif Tol Meluas, 6 September 2007.

Koran Tempo, "Anggota DPR Dukung Gugatan Tarif Jalan Tol" 3 September 2007.

_____, Dasar Kenaikan Tarif Jalan Tol Tak Lazim, 24 Juli 2007

Media Indonesia, "Menteri PU' Dipulangkan' Komisi V DPR", 1 Maret 2006.

_____, "DPR Bentuk Tim Evaluasi Pelayanan Jalan Tol", 19 Juni 2007,

_____, "Class Action' Tarif Jalan Tol", 5 September 2007.

_____, "Class Action Kenaikan Tarif Tol Meluas", 6 September 2007.

INTERNET

"Kebebasan Tarif Tol 2007, Irvan Tambunan", <<http://kebebasan.wordpress.com>>, 17 Pebruari 2008

"Kenaikan Tarif Tol Mengabaikan Hak Warga atas Informasi," <<http://hukumonline.com>>, 18 Pebruari 2008.

"Kenaikan Tarif Tol Harus di Tunda", <<http://fpks-dpr.pr.id>>, 19 Pebruari 2008

"Kenaikan Tarif Tol Dongkrak Harga Sembako", <<http://www.suarapembaruan.com>> 19 Pebruari 2008.

"Lagi, Kenaikan Tarif Tol," <<http://www.mediakonsumen.com>>, 17 Pebruari 2008

"Malam Nanti, Tarif 13 Ruas Tol Naik", <<http://www.liputan6.com>> , 17 Pebruari 2008.

"Mencermati UU tentang Jalan Tol", <<http://www.sinarharapan.co.id>>, 13 Maret 2008.

"Frekwently Ask Questions (FAQ) seputar Jalan Tol", <<http://www.pu.go.id>>, 16 Maret 2008.

"Bagaimana Australia Mengelola Jalan Tol," <<http://www.pu.go.id/bapekin/Tol.html>>, 28 Pebruari 2008

"Minat Investasi Jalan Tol (Masih) Rendah," <<http://www.mediaindo.co.id>>, 13 Maret 2008

"Pelayanan Jalan Tol Belum Penuhi Standar Pelayanan Minimum,"
<<http://fpks-dpr.or.id>>, 20 Maret 2008.

"Lagi Kenaikan Tarif Tol", <www.tempointeraktif.com>, 16 Pebruari 2008.

"Pengamat Masalah Konsumen", <<http://www.mediankonsumen.com>>, 16 Pebruari 2008.

"Kenaikan Tarif Tol Mengabaikan Hak Warga atas Informasi",
<http://hukumonline.com>>, 17 Pebruari 2008.

"Ketertutupan Kenaikan Tarif Tol", <www.jawapos.co.id>, 18 Pebruari 2008.

"Jalan Tol, Risiko Investasi dan Mengapa Tarif Terus Naik",
<<http://www.geografiana.com/nasional/sosial>>, 18 Maret 2008

"Sepanjang Jalan Inflasi", <<http://www.majalahtrust.com>>, 18 Maret 2008.

"Tarif tol naik? Sudah (semakin) biasa", <<http://www.bisnis.com/>>, 04 April 2008.

"Tarif tol naik? Sudah (semakin) biasa", <
<http://www.bisnis.com/>> 04 April 2008.

"Operator Tol Berbenah Sambut Kenaikan Tarif"
<
<http://www.antara.co.id>>, 17 Pebruari 2008

"Tol Yang Tidak Bebas Hambatan", <<http://www.pintunet.com>>, 13 April 2008.

"Pemandangan Umum Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2008", <<http://www.fpdiperjuangan.or.id>>, 20 April 2008.

"Pembangunan Jalan Tol Tak Boleh Tertunda",
<<http://els.bappenas.go.id>>, 20 April 2008.

"Menteri PU Ajukan APBN Rp 1 T" <
<http://www.seputar-indonesia.com>>, 20 April 2008.

"Mahasiswa Tolak Kenaikan Tarif Tol", Warta Kota, 7 September 2007.

"Mencermatin industri jalantol di negeri ini"
<http://www.mediakonsumen.com/> >, 20 Maret 2008.

"Dualisme Pengaturan Lelang Perusahaan Jalan Tol",
<<http://www.hukumonline.com/>>, 21 Mei 2008

"Pengaturan Jalan Tol", < <http://www.binamarga-jateng.go.id/>>,
21 Mei 2008.

"Hakim Tolak Gugatan Kenaikan Tarif Tol",
<<http://www.vhrmedia.com/>>, 08 Juni 2008.

