

Jurnal Legisia

Volume 14 Nomor 2 Tahun 2022

Program Studi Hukum Fakultas Hukum dan Sosial

Universitas Sunan Giri Surabaya, Sidoarjo

UPAYA HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP PENGGUNA JASA ANGKUTAN KERETA API DI INDONESIA

Rusmiah

Universitas Sunan Giri Surabaya, Indonesia

rusmiah@unsuri.ac.id

Abstract

The focus of the problem in this writing is whether the provisions in Law Number 23 of 2007 concerning Railways (Railway Law) are effectively used as a basis for transportation responsibility and how is the transportation responsibility carried out by PT KAI (Persero) to consumers. The purpose of this study is to analyze the provisions in the Railway Law whether they are effectively used as a basis for transportation responsibility and to determine the responsibility of transportation carried out by PT KAI (Persero) to consumers. This research method is a type of normative-empirical legal research using two approaches, namely the statute approach and the case approach, as well as through primary data and secondary data, while data analysis is carried out qualitatively-prescriptively. The results of this study show that the provisions in the Railway Law are not effective enough to be used as a basis as a regulation for transportation responsibilities, because related to the provisions for compensation to consumers, the arrangements are not clear enough. Meanwhile, the responsibility for transportation carried out by PT KAI (Persero) to consumers is based on the Railway Law by adhering to the principle of presumption of guilt (presumption of liability). In addition, in practice PT KAI (Persero) transferred its responsibility to PT Asuransi Jasa Raharja. In fact, between the two there are differences. PT KAI (Persero) is responsible based on the Railway Law while PT Asuransi Jasa Raharja is responsible based on Law Number 33 of 1964 concerning the Mandatory Insurance Fund for Passenger Accidents and Law Number 34 of 1964 concerning the Compulsory Coverage Fund for Road Traffic Accidents. That is clearly unprofitable for consumers. Therefore, if the basic loss element of the claim is not met by the Railway Law, then the consumer can file a lawsuit on the basis of unlawful acts, based on Article 1365 jo Article 1367 of the Civil Code.

Keywords : Responsibility for rail transport, Consumer protection,

Submit	Approve	Publish
3 Mei 2022	20 Juni 2022	30 Juni 2022

PENDAHULUAN.

Transportasi merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia dan manusia sangat bergantung padanya. Oleh karena itu transportasi mempunyai peranan penting dalam mendukung perkembangan ekonomi, pengembangan wilayah dan pemersatu wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan Wawasan Nusantara, serta memperkuat kesatuan ketahanan nasional dalam usaha mencapai tujuan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)¹. Abdulkadir Muhammad, menambahkan bahwa transportasi atau pengangkutan merupakan bidang kegiatan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Pentingnya transportasi bagi masyarakat Indonesia disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, keadaan geografis Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau kecil dan besar, perairan yang terdiri dari sebagian besar laut, sungai dan danau yang memungkinkan pengangkutan dilakukan melalui darat, perairan dan udara guna menjangkau seluruh wilayah Indonesia².

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia dikumandangkan pada tanggal 17 Agustus 1945, karyawan perusahaan kereta api yang bergabung dalam *Angkatan Moeda Kereta API* (AMKA) mengambil alih kekuasaan perkeretaapian dari Jepang. Pada tanggal 28 September 1945 pembacaan pernyataan sikap oleh Ismangil dan sejumlah anggota AMKA Lainnya menegaskan bahwa mulai hari itu kekuasaan perkeretaapian berada di tangan bangsa Indonesia sehingga Jepang sudah tidak berhak untuk mencampuri urusan perkeretaapian di Indonesia. Inilah yang melandasi ditetapkannya tanggal 28 September 1945 sebagai Hari Kereta Api serta dibentuknya *Djawatan Kereta Api Repoeblik Indonesia* (DKARI). Nama DKARI kemudian diubah menjadi *Perusahaan Negara Kereta Api* (PNKA) nama itu diubah lagi menjadi *Perusahaan Jawatan Kereta Api* (PJKA) pada tanggal 15 September 1971. Pada tanggal 2 Januari 1991, nama PJKA secara resmi diubah menjadi *Perusahaan Umum Kereta Api* (Perumka) dan semenjak tanggal 1 Juni 1999 diubah menjadi *PT Kereta Api Indonesia* (*Persero*) sampai sekarang³.

Dari paparan sejarah tersebut dapat diketahui bahwa kereta api sangat membantu dalam urusan perekonomian sejak pemerintah belanda di Indonesia hingga sekarang. Yang dulunya untuk mengangkut barang-barang dagangan dan muatan yang agak besar menggunakan pedati yang ditarik oleh kerbau/sapi, hal ini membutuhkan waktu yang lama untuk sampai tujuan⁴. Dengan keberadaan kereta api sangatlah membantu bagi perekonomian pemerintah belanda. Karena kereta api mempunyai keunggulan dalam mengangkut muatan orang maupun barang dalam jumlah besar/banyak. Keunggulan dan karakteristik perkeretaapian tersebut perlu dimanfaatkan.

Penyelenggaraan jasa angkutan, PT Kereta Api Indonesia (*Persero*) yang selanjutnya disingkat PT KAI (*Persero*), dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian (UU Perkeretaapian) telah disebut dengan istilah penyelenggara sarana dan prasarana kereta api. Kemudian oleh Abdulkadir Muhammad, melalui penafsiran Pasal 25-32 UU Perkeretaapian ini, nama PT KAI (*Persero*) tetap

¹ Konsideran, huruf (a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian.

² Abdulkadir Muhammad, 1998, *Hukum Pengangkutan Niaga*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 7.

³ Pranala, *Artikel: PT Kereta Api Indonesia*, id.wikipedia.org/wiki/kereta-api (diakses 15 April 2022).

⁴ Yafet Kurniawan, 2008, *Tesis, Pertanggungjawaban Hukum Atas Kecelakaan Di Perlintasan Kereta Api Sebidang Dengan Jalan Raya*, Program Pascasarjana, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya, hlm. 5.

dipakai, yakni Badan Usaha Penyelenggara Sarana Perkeretaapian yang sudah ada hingga kini adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yaitu PT KAI (Persero)⁵. Dalam hal ini mempunyai fungsi: 1). Melaksanakan angkutan umum di atas rel secara massal, tertib dan teratur; 2).Melaksanakan penyelenggaraan jasa-jasa pelengkap yang menunjang tugas pokok; 3). Mempersiapkan penyajian tarif yang wajar sesuai dengan ekonomi perusahaan tanpa meninggalkan fungsi pelayanan umum; 4). Melaksanakan peringatan daya guna dan hasil guna aparatur PJKA; 5).Melaksanakan pengamanan teknis atas pelaksanaan tugas⁶.

Secara umum tentang pengaturan konsumen terdapat dalam UU Perlindungan Konsumen. UU ini diundangkan tanggal 20 April 1999 (LN-RI Tahun 1999 Nomor 42) berlaku setelah satu tahun sejak diundangkannya, yaitu mulai berlaku tanggal 20 April Tahun 2000. Perlindungan penumpang selaku pengguna jasa angkutan kereta api tidak diatur secara khusus dalam UU Perlindungan konsumen, namun ketentuannya hanya berupa ketentuan yang bersifat umum (*lex generalis*), sedangkan UU Perkeretaapian merupakan ketentuan yang bersifat khusus (*lex specialis*).

Menariknya untuk melakukan penelitian ini, jika setiap terjadi kecelakaan kereta api yang melibatkan konsumen selaku pengguna jasa angkutan, tidak pernah mempermasalahkan tanggung jawab PT KAI (Persero) dari sudut perdata sebagai bentuk adanya perjanjian pengangkutan antara PT KAI (Persero) dengan penumpang selaku pengguna jasa angkutan, yaitu atas pemberian ganti rugi kepada penumpang yang mengalami musibah kecelakaan, akibat tidak sampainya penumpang ditempat tujuan dengan selamat. Justru yang sering diberitakan oleh media cetak maupun media elektronik hanya merupakan pemberian santunan jasa raharja. Untuk menghindari anggapan keliru yang dapat merugikan pemakai jasa angkutan, khususnya kereta api, maka dalam penelitian ini akan membahas masalah tanggung jawab pengangkut kereta api, konsumen pengguna jasa dan asuransi kerugian jasa raharja.

METODE PENULISAN

Bahan penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif-empiris, maka bahan penelitian yang diperlukan meliputi data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini, diperoleh langsung dari responden dengan cara melakukan wawancara (*interview*) dengan pejabat yang berwenang, terkait praktek tanggung jawab pengangkutan PT KAI (Persero) dan PT (Persero) Asuransi Jasa Raharja selaku pengelola dana santunan kecelakaan kereta api. Berikutnya data sekunder, yaitu meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier⁷. Bahan hukum primer yang memiliki kekuatan otoritatif karena dibuat oleh badan yang berwenang yang terdiri dari undang-undang dan putusan-putusan pengadilan⁸. Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu termasuk bahan hukum primer yang meliputi:Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

⁵ Abdulkadir Muhammad, 2008, *Hukum Pengangkutan Niaga*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 62

⁶ Sution Usman Adji dkk, 1991, *Hukum Pengangkutan Indonesia*, Rinka Cipta, Jakarta, hlm. 145, dalam Yafet Kurniawan, *Op. Cit.*, hlm.8.

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu tinjauan Singkat*, CV. Rajawali, Jakarta, hlm. 14-15.

⁸ Eddy Pranjoto WS, 2006, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak atas tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara Dan Badan Pertanahan Nasional*, CV Utama, Bandung hlm. 40.

(KUHPerdata); Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD); Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1992, tentang Perkeretaapian; Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992, tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007, tentang Perkeretaapian; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, tentang Perlindungan Konsumen; Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964, tentang Dana Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Penumpang; Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964, tentang Dana Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Lalu Lintas Jalan; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992, tentang Usaha Perasuransian;

Berikutnya untuk bahan hukum sekunder, yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi, buku-buku/leliteratur hukum, tesis, jurnal, artikel-artikel, majalah, surat kabar, media internat yang berhubungan dengan permasalahan tanggung jawab pengangkutan PT KAI (Persero) dalam perlindungan konsumen. Untuk penggunaan bahan tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, dalam penelitian ini digunakan kamus bahasa Indonesia, kamus hukum dan pedoman penulisan karya ilmiah.

Alat pengumpulan data guna menunjang penelitian ini adalah studi dokumen yang merupakan alat pengumpulan data sekunder, baik berupa bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Data sekunder dibedakan atas data sekunder yang bersifat pribadi dan data sekunder yang bersifat publik. Data sekunder yang bersifat pribadi meliputi, (dokumen pribadi dan data pribadi yang disimpan di lembaga dimana seseorang bekerja atau pernah bekerja). Sedangkan data sekunder yang bersifat publik meliputi, (data arsip, data resmi instansi pemerintah, data lain misalnya Yurisprudensi Mahkamah Agung)⁹. Terkait dengan penelitian ini memerlukan dua data, yaitu data primer dan data sekunder, oleh karena itu langkah awal yang dilakukan oleh penulis, dengan cara pengumpulan data sekunder terlebih dahulu.

Analisis data pada penelitian hukum normatif-empiris ini memiliki karakteristik tersendiri, yang berbeda dengan penelitian ilmu sosial pada umumnya. Dasar kekuatan analisis data antara lain penelitian hukum normatif-empiris mempunyai daya abstraksi dan kemahiran melalui evaluasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian cukup efektif dipakai sebagai landasan upaya hukum perlindungan konsumen pengguna jasa angkutan kereta api .

Moda pengangkutan (transportasi) darat memiliki peranan yang penting dalam menunjang dan mendorong kegiatan perekonomian, memantapkan pertahanan dan keamanan, memperlancar kegiatan pemerintahan, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta meningkatkan hubungan antar bangsa¹⁰, yaitu salah satu diantaranya adalah perkeretaapian. Dipilihnya moda transportasi kereta api karena jenis moda ini memiliki karakteristik dan keunggulan khusus, jika dibandingkan dengan moda-moda transportasi lainnya, seperti pesawat udara, bus patas (*eksekutif*) dan lain-lain, khususnya dari segi tarif/biaya secara relatif kereta api lebih murah dan mudah dijangkau oleh semua kalangan,

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Op. Cit.*, hlm. 29.

¹⁰ Penjelasan umum, *Loc. Cit.*

baik kalangan/konsumen kelas ekonomi lemah, menengah maupun konsumen yang status sosialnya tingkat atas.

Letak karakteristik dan keunggulan lainnya, bisa dilihat dari kemampuannya untuk mengangkut, baik orang maupun barang secara massal, menghemat energi dan menghemat kegunaan ruang, mempunyai faktor keamanan yang tinggi, memiliki tingkat pencemaran yang rendah, serta lebih efisien dibandingkan moda transportasi jalan untuk angkutan jarak jauh dan daerah yang padat lalu lintasnya, seperti angkutan perkotaan¹¹. Akan tetapi dalam kurun waktu satu tahun terakhir seperti dipaparkan di atas, masih banyak terdapat peristiwa kecelakaan pada transportasi darat jenis perkeretaapian. Akibatnya menimbulkan banyak kerugian baik jiwa maupun harta.

Setiap terjadinya peristiwa kecelakaan tentunya akan berdampak secara hukum. Mengingat membawa dampak kerugian, maka melahirkan tanggung jawab hukum. Untuk menentukan tanggung jawab pengangkutan tentunya harus mengacu pada peraturan perundang-undangan sehingga terdapat kepastian hukum. Apa bentuk tanggung jawabnya, berapa besar kerugian yang harus dibayar dan lain-lain, penentuan tanggung jawab pengangkutan perkeretaapian dalam perspektif hukum merupakan sarana bagi perlindungan konsumen pengguna jasa transportasi darat (kereta api).

Sehubungan dengan kerugian yang disebabkan oleh perbuatan melanggar hukum, R. Setiawan memberikan catatan bahwa kerugian tersebut dapat berupa: Kerugian materiil dan Kerugian idiil. Penjelasan huruf (a) dapat diurai sebagai berikut: kerugian materiil dapat terdiri dari kerugian yang nyata nyata diderita dan keuntungan yang seharusnya diperoleh. Kemudian untuk penjelasan huruf (b) yaitu: perbuatan melanggar hukum pun dapat menimbulkan kerugian yang bersifat idiil: ketakutan, sakit dan kehilangan kesenangan hidup¹².

Dengan perkataan lain penulis menambahkan bahwa tidak ada pertanggungjawaban untuk akibat dari perbuatan melanggar hukum tanpa adanya kesalahan (kesalahan dapat berupa melanggar hak orang lain, bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, bertentangan dengan kesusilaan yang baik, dan bertentangan dengan kepatutan dalam masyarakat). Kesalahan merupakan unsur tanggung gugat dalam hukum perdata, selain adanya kesalahan juga harus ditentukan sifat melanggar hukum, hal ini penting karena, sekalipun orang mempunyai kesalahan tetapi tidak dapat dipertanggungjawabkan, karena adanya hal-hal yang menghilangkan sifat melanggar hukum (seperti pembelaan diri, keadaan terpaksa, melaksanakan perintah atasan, dan melaksanakan ketentuan undang-undang. Hal ini adalah alasan pembenar). Sebagai wujud dalam pertanggungjawaban perdata, maka setiap orang karena salahnya wajib mengganti kerugian tersebut.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, tentang Perlindungan Konsumen sebagaimana telah diundangkan di Jakarta pada Tanggal 20 April 1999 dalam Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 42. Produk hukum ini lahir, diharapkan dapat mendidik masyarakat untuk lebih menyadari akan segala hak-hak dan kewajiban-kewajibannya yang dimiliki terhadap pelaku usaha¹³. Seperti yang terdapat dalam konsiderans huruf d undang-undang ini dikatakan bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuh

¹¹ *Ibid.*

¹² R. Setiawan, 1977, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Binacipta, Bandung, hlm. 85-86.

¹³ Gunawan Widjaya dan Ahmad Yani, 2000, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, PT, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.2.

kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab. Terkait dengan penelitian ini untuk mengetahui tanggung jawab pelaku usaha pengangkutan tidak diatur secara khusus, tetapi pengaturannya secara umum, meskipun demikian diharapkan mampu memberi dampak positif bagi perkembangan dunia usaha, yaitu mendukung iklim usaha yang sehat dan kondusif bagi perkembangan dan pertumbuhan ekonomi nasional, sehingga tujuan pembangunan mewujudkan masyarakat adil, dan makmur baik materiil maupun spiritual akan dapat diwujudkan.

Didalam praktek perniagaan, pada dasarnya ada tiga jenis pengangkutan diantaranya: pertama, pengangkutan yang diselenggarakan melalui darat yaitu pengangkutan yang meliputi semua pengangkutan yang melalui jalan raya atau rel kereta api. Kedua, pengangkutan yang diselenggarakan melalui laut dan ketiga pengangkutan yang diselenggarakan melalui udara. Adapun penyelenggaraannya ketiganya sama dilakukan oleh pemerintah atau swasta. Sementara dalam penelitian ini mengenai pengangkutan darat dibidang perkeretaapian. Soekardono memberikan pengertian pengangkutan itu sendiri diartikan sebagai “Kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk memindahkan barang/muatan satu tempat ke tempat tujuan”¹⁴. Hal yang sama Abdulkadir Muhammad juga memberikan pengertian: “pengangkutan adalah kegiatan pemuatan ke dalam alat pengangkut, pemindahan ke tempat tujuan dengan alat pengangkut dan penurunan/pembongkaran dari alat pengangkut, baik mengenai penumpang maupun barang”¹⁵. pengangkutan sebagai proses merupakan sistem hukum yang mempunyai unsur-unsur antara lain:

- a. Subjek (pelaku) Hukum Pengangkutan yaitu pihak-pihak dalam perjanjian dan pihak yang berkepentingan dalam pengangkutan;
- b. Status pelaku Hukum Pengangkutan, khususnya pengangkut selalu berstatus perusahaan Badan Hukum atau Bukan Badan Hukum.
- c. Objek Hukum Pengangkutan yaitu alat pengangkut, muatan dan biaya angkutan.
- d. Peristiwa Hukum Pengangkutan, yaitu proses penyelenggaraan pengangkutan.
- e. Hubungan Hukum Pengangkutan, yaitu hubungan kewajiban dan hak antara pihak-pihak dan mereka yang berkepentingan dengan pengangkutan¹⁶.

Berikutnya terkait perjanjian pengangkutan, bawasannya suatu perjanjian pengangkutan pada dasarnya merupakan perjanjian biasa yang sendirinya tunduk pada ketentuan-ketentuan yang berlaku untuk suatu perjanjian pada umumnya, yaitu tunduk pada ketentuan yang terdapat dalam buku ke-III KUHPerdara tentang Perikatan. Selama tidak ada pengaturan khusus tentang perjanjian pengangkutan dalam peraturan perundang-undangan di bidang angkutan. Pasal 1313 KUHPerdara menentukan “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih”.

Sementara menurut Subekti, mendefinisikan perjanjian adalah suatu, “Peristiwa di mana seorang berjanji untuk melaksanakan suatu hal dan dari peristiwa tersebut timbullah suatu hubungan antara dua orang yang dinamakan perikatan dan disebutkan pula bahwa perikatan merupakan suatu pengertian *abstrak*, sedangkan perjanjian merupakan suatu

¹⁴ Soekardono, 1981, *Hukum Dagang Indonesia*, Jilid II, CV. Rajawali, Jakarta, hlm. 8.

¹⁵ Abdulkadir Muhammad, 2008, *Op.Cit.*, hlm. 338.

¹⁶ *Ibid.* hlm. 4.

peristiwa hukum yang konkrit”¹⁷. Dalam penyelenggaraan pengangkutan didasarkan pada perjanjian, penumpang dan pengirim barang harus memenuhi syarat sahny perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara yang menyebutkan: “Untuk sahny suatu perjanjian diperlukan empat syarat, kata sepakat yang mereka mengikatkan dirinya; kecakapan untuk membuat suatu perikatan; suatu hal yang tertentu dan sebab yang halal”¹⁸. Hal ini menunjukkan bahwa perbuatan perjanjian pengangkutan tersebut tidak disyaratkan harus tertulis, cukup dengan lisan saja, asalkan ada persetujuan kehendak dari para pihak. Dengan demikian surat, baik berupa karcis maupun dokumen angkutan barang bukan sebagai syarat sahny perjanjian, akan tetapi hanya merupakan salah satu alat bukti saja, seperti yang ditentukan dalam Pasal 1866 KUHPerdara bahwa “alat-alat bukti terdiri atas bukti tulisan, bukti dengan saksi-saksi; persangkaan-persangkaan; pengakuan dan sumpah”. Jadi terkait dengan penelitian ini sebagaimana diatur dalam Pasal 132 dan Pasal 141 ayat (3) UU Perkeretaapian, bahwa karcis dan surat angkutan barang termasuk kategori alat bukti tulisan.

Tetapi ada beberapa hal penting yang tidak diatur dalam Pasal 132 dan Pasal 141 UU Perkeretaapian tersebut, yaitu mengenai pengguna jasa yang kehilangan karcisnya dan bagi yang tidak memiliki karcis. Sekiranya selama pengangkutan berlangsung terjadi hal-hal yang merugikan pengguna jasa yang kehilangan karcisnya atau tidak berkarcis, maka UU Perkeretaapian tidak memberikan perlindungan hukum, karena ia tidak dapat membuktikan adanya perjanjian pengangkutan tersebut. Jika dinalar hal demikian itu tentunya tidak adil. Sebagaimana disebutkan dalam hasil penelitian, bahwa karcis penumpang ataupun surat muatan hanya sebagai salah satu alat bukti adanya perjanjian, namun tanpa karcis atau surat muatan bukan berarti hilang perjanjian, sebab dapat digunakan alat bukti lainnya, seperti persaksian, persangkaan, pengakuan dan sumpah yang sudah disebutkan di atas. Jika peristiwa hilangnya karcis bagi pengguna jasa yang membeli melalui agen resmi mungkin tidak menimbulkan persoalan penting, alat bukti tertulis, seperti data nama, alamat atau surat keterangan lain masih bisa didapat melalui agen tersebut. Di sini yang menjadi persoalan adalah bagi mereka yang tidak berkarcis, kemudian mengalami kerugian akibat penyelenggaraan angkutan kereta api tersebut, maka untuk memenuhi tanggung gugatnya mendapatkan ganti rugi atau klaim asuransi bisa mendasarkan pada Pasal 1365 jo Pasal 1866 KUHPerdara tersebut di atas.

Dalam perjanjian pengangkutan, tentunya akan timbul hubungan hukum antara penumpang dan pengusaha pengangkutan. Jika salah satu pihak menimbulkan kerugian, maka menurut teori hukum perdata dikenal dua dasar gugatan, yaitu ingkar janji (*Wanprestatie*) dan perbuatan melanggar hukum (*Onrechmatigedaad*). Kedua teori ini mempunyai perbedaan, yaitu oleh Mukhsin Asyrof dipaparkan bahwa perbedaan antara perbuatan melanggar hukum (*Onrechmatigedaad*) dengan Ingkar janji (*Wanprestatie*) meliputi sebagai berikut:

- (1) *Onrechmatigedaad* lahir dari perikatan karena undang-undang, sedangkan *wanprestatie* lahir dari perikatan karena perjanjian.

¹⁷ Subekti, 2003, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermedia, Jakarta, hlm. 122.

¹⁸ Siti Nurbaiti, 2009, *Hukum Pengangkutan Darat (Jalan dan Kereta api)*, Universitas Trisakti, Jakarta, hlm.16.

- (2) Akibat akhir dari *onrechmatigedaad* adalah pemulihan keadaan seperti semula dan ganti rugi, sedangkan akibat akhir dari *wanprestatie* adalah pelaksanaan prestasi dan ganti rugi.
- (3) Bentuk *onrechmatigedaad* adalah perbuatan melawan kewajiban hukumnya, atau melanggar hak subyektif orang lain, atau melanggar kesusilaan atau melanggar kepatutan, ketelitian, dan kehati-hatian, sedangkan bentuk *wanprestatie* adalah keterlambatan, tidak sesuai dengan isi perjanjian atau tidak melaksanakan perjanjian¹⁹.

Berikutnya penulis menambahkan bahwa letak perbedaan yang lain dari keduanya. Jika tuntutan ganti rugi didasarkan *wanprestatie* pada dasarnya hanya berupa uang saja, sedangkan ganti rugi yang berdasarkan pada perbuatan melanggar hukum lebih luas, dapat berupa apa saja asal dinilai oleh hakim wajar, layak dan masuk akal dan dapat juga berupa uang. Sementara dalam penelitian ini, difokuskan pada tuntutan ganti rugi berdasarkan pasal-pasal perbuatan melanggar hukum, yaitu Pasal 1365, Pasal 1367, Pasal 1370, dan Pasal 1371 KUHPerdara, sesuai yang sudah dipaparkan dalam hasil penelitian. Para pihak yang terkait dalam perjanjian pengangkutan diantaranya: Pihak Pengangkut, Pihak penumpang (orang), dan Pihak pengirim barang.

Penjelasan angka 1 (satu), jika dilihat dari pihak perjanjian pengangkutan, pengangkut adalah pihak yang mengikatkan diri untuk menyelenggarakan pengangkutan orang (penumpang) dan/atau barang, singkatnya, pengangkut adalah penyelenggara pengangkutan. Hal yang sama Soegijatna Tjakranegara menjelaskan bahwa "pihak pengangkut adalah pihak yang mempunyai kewajiban untuk mengangkut barang ataupun orang dari satu tempat ke tempat lain dengan selamat"²⁰. Dalam UU Perkeretaapian disebutkan bahwa "pengangkut adalah penyelenggara sarana perkeretaapian, yakni berupa badan usaha yang menyelenggarakan sarana perkeretaapian umum, wajib memiliki izin usaha dan izin operasi dari pemerintah"²¹. Selanjutnya penjelasan angka ke 2 (dua) "penumpang adalah orang yang mengikatkan diri untuk membayar biaya angkutan atas dirinya yang diangkut"²². Istilah penumpang ini digunakan oleh KUHD, sedangkan UULLAJ 2009 menggunakan istilah pengguna jasa.

Tanggung Jawab Pengangkutan Yang di lakukan Oleh PT KAI (Persero) Terhadap Konsumen.

Tanggung jawab hukum pengangkutan, sebagaimana disebutkan di atas, perihal yang sama Abdulkadir Muhammad juga mengenalkan, yaitu: Ada tiga macam konsep tanggung jawab hukum, masing-masing tanggung jawab hukum (*legal liability*) atas dasar kesalahan (*based on fault liability*), tanggung jawab hukum praduga bersalah (*presumption of liability*) dan tanggung jawab hukum tanpa bersalah (*liability without fault*) yang sering disebut juga tanggung jawab mutlak (*absolute liability* atau *strict liability*)²³.

¹⁹ Mukhsin Asyrof, *Membedah Perbuatan Melawan Hukum dan Wanprestasi (Suatu Kajian Elementer Hukum Normatif)*, dalam Majalah Hukum, Varia Peradilan, Tahun XXIV No. 286 September 2009, Jakarta, hlm. 47.

²⁰ Soegijatna Tjakranegara, 1995, *Hukum Angkutan Barang Dan Penumpang*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 67.

²¹ Abdulkadir Muhammad, 2008, *Loc. Cit.*

²² Abdulkadir Muhammad, 1998, *Loc. Cit.*

²³ Abdulkadir Muhammad, 2008, *Op. Cit.* hlm. 48.

Tanggung jawab atas dasar kesalahan (*based on fault liability*) diatur Pasal 1365 KUHPerdara sering disebut perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigdaad*), yang berlaku secara umum kepada siapa pun juga termasuk PT KAI (Persero) dalam kapasitasnya sebagai penyelenggara angkutan kereta api. Menurut konsep tersebut, setiap perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian kepada orang lain, mewajibkan kepada orang yang karena perbuatannya menimbulkan kerugian untuk mengganti kerugian yang diderita oleh korban. Menurut Pasal 1367 KUHPerdara, PT KAI (Persero) juga bertanggung jawab atas perbuatan pegawai atau karyawan atau petugas atau orang lain yang dipekerjakan oleh PT KAI (Persero).

Konsep tanggung jawab atas dasar kesalahan. Penumpang dan/atau pengirim barang harus membuktikan bahwa PT KAI (Persero) berbuat kesalahan atau kelalaian. Apabila penumpang dan/atau pengirim barang mampu membuktikan kesalahan atau kelalaian pegawai atau karyawan atau petugas atau orang lain yang dipekerjakan oleh PT KAI (Persero), maka PT KAI (Persero) secara hukum bertanggung jawab penuh seluruh kerugian, yang diderita oleh penumpang dan atau pengirim barang. Tetapi apabila tidak berhasil membuktikan kesalahan PT KAI (Persero), maka PT KAI (Persero) tidak harus membayar kerugian sedikit pun. Konsep tanggung jawab atas dasar kesalahan hanya berlaku dalam hal para pihak, yaitu korban sebagai penggugat dan pengangkut sebagai tergugat mempunyai kedudukan atau kemampuan yang sama saling membuktikan.

Tanggung jawab hukum PT KAI (Persero) diatur dalam tiga pasal yaitu 157, Pasal 158 dan Pasal 159 UU Perkeretaapian. Menurut hasil wawancara terkait dengan ketiga pasal tersebut PT KAI (Persero) sebagai penyelenggara sarana angkutan, bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh penumpang dan pengirim barang serta pihak ketiga, apabila kerugian tersebut disebabkan oleh kesalahan atau kelalaian karyawan/petugas atau orang lain yang dipekerjakan oleh PT KAI (Persero), di sini penumpang dan atau pengirim barang wajib membuktikan kesalahan atau kelalaian karyawan/petugas atau orang lain yang dipekerjakan oleh PT KAI (Persero) tersebut. Sementara tanggung jawab PT KAI (Persero) terbatas memberikan sejumlah tertentu yang perhitungannya sudah diserahkan oleh pihak asuransi.

Apabila ketentuan tersebut dicermati benar, dapat disimpulkan disatu pihak menggunakan konsep tanggung jawab atas dasar kesalahan (*based on fault liability*) dilain pihak menggunakan konsep praduga bersalah (*presumption of liability*). Hal ini jelas dengan adanya kewajiban penumpang dan atau pengirim barang sebagai penggugat untuk membuktikan kesalahan atau kelalaian karyawan/petugas atau orang lain yang dipekerjakan oleh PT KAI (Persero), namun demikian jumlah ganti kerugian dibatasi sejumlah yang nyata dialami dan disesuaikan dengan asuransi yang ditutup oleh PT KAI (Persero) yang berarti menggunakan konsep tanggung jawab hukum praduga bersalah (*presumption of liability*).

Secara konseptual ketentuan ketiga pasal 157, 158 dan 159 saling bertentangan, disatu pihak menggunakan konsep tanggung jawab hukum praduga bersalah (*presumption of liability*). Dalam praktek sehari-hari sampai saat ini belum pernah ada penumpang dan atau pengirim barang yang mengalami kerugian akibat pelayanan PT KAI (Persero) yang mengajukan gugatan perdata ke pengadilan negeri²⁴. Karena apabila ketentuan ketiga pasal tersebut diterapkan penumpang dan atau pengirim barang seperti disebutkan di atas posisinya lemah, kecil kemungkinannya dapat membuktikan kesalahan atau kelalaian PT KAI (Persero), walaupun secara yuridis PT KAI (Persero) mempunyai kewajiban hukum

²⁴ *Ibid.*

untuk mengangkut penumpang dan atau pengirim barang ke tempat tujuan dengan selamat sesuai perjanjian pengangkutan sebagaimana diuraikan di atas.

Umumnya para korban kecelakaan kereta api hanya memperoleh santunan dari PT Jasa Raharja, berdasarkan UU Dana Pertanggunggunaan Wajib Kecelakaan Penumpang yang dijabarkan dengan PP No 17 Tahun 1965 tentang Ketentuan-ketentuan Pelaksanaan Dana Pertanggunggunaan Kecelakaan Penumpang, selanjutnya disingkat (PP Ketentuan-ketentuan Pelaksanaan Dana Pertanggunggunaan Kecelakaan Penumpang). Santunan yang diterima oleh korban bukanlah tanggung jawab hukum pengangkutan yaitu PT KAI (Persero), sebab UU Dana Pertanggunggunaan Wajib Kecelakaan Penumpang jo PP Ketentuan-ketentuan Pelaksanaan Dana Pertanggunggunaan Kecelakaan Penumpang, tidak mengatur tanggung jawab hukum pengangkut, melainkan mengatur Dana Pertanggunggunaan Wajib Kecelakaan Penumpang yang sehari-hari dikenal sebagai Jasa Raharja. Pasal 22 PP Ketentuan-ketentuan Pelaksanaan Dana Pertanggunggunaan Kecelakaan Penumpang merumuskan: “setiap penumpang kendaraan umum, termasuk kereta api, wajib membayar iuran wajib melalui perusahaan angkutan yang bersangkutan PT KAI (Persero) untuk menutup kerugian kecelakaan selama perjalanan berlangsung.

Iuran wajib tersebut akan digunakan untuk memberi santunan apabila terjadi kerugian akibat meninggal dunia, cacat tetap akibat kecelakaan. Ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa santunan yang diterima oleh korban bukan berasal PT KAI (Persero), tetapi dari asuransi yang memang preminya telah dibayar sendiri oleh penumpang. PT KAI (Persero) sebagai pengangkut hanya mempunyai kewajiban pungut premium dari penumpang, yang kemudian diserahkan kepada PT Jasa Raharja dan sebaliknya PT Jasa Raharja sebagai penanggung mempunyai kewajiban membayar santunan kepada korban. Inti dari tanggung jawab pengangkutan dalam bentuk ganti rugi yang dilakukan oleh PT KAI (Persero) mengalihkannya kepada pihak asuransi. menurut keterangan petugas PT KAI (Persero), ada dua asuransi yang dijadikan mitra oleh PT KAI (Persero), yaitu asuransi jasa raharja dan asuransi jasa raharja putra. Sementara ketiga konsep tanggung jawab yang terurai di atas bisa diterapkan jika ada pihak yang tidak puas dengan klaim asuransi, kemudian mengajukan tuntutan ke PT KAI (Persero). Namun secara empiris tidak pernah ada konsumen yang melakukan tuntutan

SIMPULAN

Berdasarkan asas *lex Specialis Derogat lex generalis*, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian (UU Perkeretaapian) merupakan *lex specialis* dari hukum pengangkutan darat (kereta api) terkait pengaturan tentang tanggung jawab. Sementara *lex generalis*nya yaitu, KUHPerdara, KUHD, UULLAJ 2009, dan UU Perlindungan Konsumen. Dalam UU Perkeretaapian ini sudah diatur mengenai tanggung jawab pengangkutan, baik terhadap penumpang, pengirim barang maupun terhadap pihak ketiga, secara rinci diatur dalam pasal terpisah. meskipun demikian ketentuan UU Perkeretaapian ini tidak cukup efektif dipakai sebagai landasan pengaturan tentang tanggung jawab pengangkutan karena khusus mengenai ketentuan ganti rugi tidak ada penjelasan batas (*limit*) minimal ataupun maksimal ganti kerugian yang harus diperoleh konsumen selaku korban, sehingga untuk mengatasi hal itu masih memerlukan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum tersebut. Besarnya batas (*limit*) ganti rugi terhadap barang ataupun penumpang yang luka-luka, cacat permanen maupun yang

meninggal, hanya disebutkan sebesar kerugian yang secara nyata dialami dan tidak manusiawi. Hal ini dapat memberi peluang kepada pengangkut untuk membebaskan diri dari tanggung jawabnya.

Tanggung jawab pengangkutan yang dilakukan oleh PT KAI (Persero) terhadap konsumen, berdasarkan pada UU Perkeretaapian. Fakta dalam pelaksanaannya PT KAI (persero) mengalihkan tanggung jawabnya kepada PT Asuransi Jasa Raharja. Padahal masalah tanggung jawab pengangkut dengan masalah kerugian asuransi jasa raharja dua hal yang berbeda. Pengguna jasa perkeretaapian jika mengalami kerugian bisa menuntut kepada PT KAI (Persero) berdasarkan pasal-pasal tentang perbuatan melanggar hukum yakni Pasal 1365 atau 1367 KUH Perdata, selain itu juga berhak atas santunan dari PT Asuransi Jasa Raharja berdasarkan UU Dana Pertanggungungan Wajib Kecelakaan Penumpang. Disamping itu, bagi setiap orang yang berada diluar angkutan lalu lintas jalan, yang menjadi korban kecelakaan lalu lintas jalan, dapat menuntut pembayaran santunan kepada PT Asuransi Kerugian Jasa Raharja berdasarkan UU Dana Pertanggungungan Wajib Kecelakaan Lalu Lintas Jalan. Pengguna jasa di sini harus bisa membedakan antara asuransi yang ditutup oleh pengguna jasa sendiri berdasarkan UU Dana Pertanggungungan Wajib Kecelakaan Penumpang dengan asuransi tanggung jawab yang ditutup oleh PT KAI (Persero) berdasarkan Pasal 167 UU Perkeretaapian, karena asuransi yang ditutup oleh pengguna jasa tersebut bersifat wajib dan bertujuan untuk melindungi pengguna jasa sendiri seandainya terjadi kecelakaan. Sementara asuransi wajib yang ditutup oleh pengangkut bertujuan untuk meringankan risiko atau beban tanggung jawab pengangkut seandainya terjadi kelalaian atau kesalahan dari orang-orang yang dipekerjakannya (awak kendaraan atau awak kereta api) atau pegawai lainnya, yang mengakibatkan pengguna jasa mengalami kerugian, karena ada pihak asuransi yang memikul tanggung jawabnya. Berikutnya langkah yang dipersiapkan oleh PT KAI (Persero) jika menghadapi tuntutan dari pihak pengguna jasa yang mengalami kerugian sistem atau prinsip tanggung jawab yang digunakan adalah *presumption of liability* artinya berdasarkan atas praduga bersalah ini, dimungkinkan memberikan peluang bagi PT KAI (Persero) pihaknya tidak bersalah dan bisa terlepas dari tuntutan untuk memberikan ganti kerugian, karena sejatinya diakui atau tidak mereka berada pada posisi yang kuat untuk menghindari asuransi wajib tanggung jawabnya tersebut, sebaliknya tidak menguntungkan bagi pengguna jasa karena rata-rata pihak pengguna jasa berada diposisi yang lemah dan awam hukum sehingga kecil kemungkinan untuk bisa mengajukan gugatan ke pengadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir, Muhammad, 1998, Hukum Angkutan Niaga, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- _____, 2008, Hukum Pengangkutan Niaga, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, 1995, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Edisi Baru, Jakarta.
- Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD).
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).
- Kurniawan Yafet, 2008, Pertanggungjawaban Hukum Atas Kecelakaan Di Perlintasan Kereta Api Sebidang Dengan Jalan Raya, Program Pasca Sarjana, Magister Ilmu Hukum, Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya.
- Nasution, Az., 2006, Hukum Perlindungan Konsumen , Diadit Media, Jakarta.
- Nurbaiti, Siti, 2009, Hukum Pengangkutan Darat (Jalan dan Kereta api), Universitas Trisakti, Jakarta.
- Peraturan Menteri Keuangan RI. Nomor 36/ PMK. 010/2008, tentang Dasar Santunan Dana Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965, tentang Ketentuan-Ketentuan Pelaksanaan Dana Pertanggungungan Kecelakaan Penumpang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1965, tentang Ketentuan-Ketentuan Pelaksanaan Dana Kecelakaan Lalu-Lintas Jalan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2009, tentang Penyelenggaraan perkeretaapian.
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2009 tentang, Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api.
- Poerwadarminta, W.J.S., 1991, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta.
- Pranjoto, WS., Eddy, 2011, Tuntunan Menulis, Makalah Ilmiah Bidang Hukum (Kejujuran Akademik Merupakan Conditio Sine Qua Non), Pustaka Akhlak, Bandung.
- Setiawan, R., 1977, Pokok-Pokok Hukum Perikatan, Binacipta, Bandung.
- Soegijatna Tjakranegara, 1995, Hukum Angkutan Barang Dan Penumpang, Rineka Cipta, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, Srimamuji, 1985, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, CV Rajawali, Jakarta
- Soekardono, 1981, Hukum Dagang Indonesia, Rajawali, Jakarta.
- Subekti, 2003, Pokok-Pokok Hukum Perdata, Intermasa, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1992, tentang Perkeretaapian.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992, tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007, tentang Perkeretaapian.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964, tentang Dana Pertanggungungan Wajib Kecelakaan Penumpang.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964, tentang Dana Pertanggungungan Wajib Kecelakaan Lalu-Lintas Jalan.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, tentang Perlindungan Konsumen.
- Wijaya, Gunawan, Yani, Ahmad, 2000, Hukum Tentang Perlindungan Konsumen, PT, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Pranala, Artikel: PT Kereta Api Indonesia, id.wikipedia.org/wiki/kereta-api (diakses 15 April 2022).