



**TINJAUAN ATAS KEMUNGKINAN PENERAPAN STRICT
LIABILITY DALAM JASA TRANSPORTASI PUBLIK DI
INDONESIA (ANALISIS PEMBERIAN GANTI RUGI
TERHADAP KORBAN KECELAKAAN KERETA API**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum

DINA SIMBOLON

0806425191




**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
HUKUM EKONOMI
JAKARTA
OKTOBER 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Dina Simbolon

NPM : 0806425191

Tanda Tangan : 

Tanggal : 11 Oktober 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Dina Simbolon

NPM : 0806425191

Program Studi : Hukum Ekonomi

Judul Tesis : Tinjauan Atas Kemungkinan Penerapan Strict Liability Dalam Jasa Transportasi Publik di Indonesia (Analisis Pemberian Ganti Rugi Terhadap Korban Kecelakaan Kereta Api)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing/Penguji : Dr. M. R. Andri Gunawan W. S.H., LL.M.



Ketua Sidang/Penguji : Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.Si



Penguji : Brian Amy Prastyo S.H., M.L.I



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 11 Oktober 2011

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa karena berkat rahmat dan karunia-Nya akhirnya Penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Tinjauan atas Kemungkinan Penerapan Strict Liability Dalam Jasa Transportasi Publik di Indonesia (Analisis Pemberian Ganti Rugi Terhadap Korban Kecelakaan Kereta Api)”**. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Tujuan penulisan tesis ini adalah untuk memberikan gambaran secara ringkas mengenai prinsip-prinsip tanggung jawab (liability) produsen/pelaku usaha dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen khususnya prinsip tanggung jawab pelaku usaha dalam bidang transportasi publik ditinjau dari undang-undang sektor transportasi darat yang terbaru dan memberikan analisis yuridis kemungkinan penerapan *Strict Liability* (Tanggung Jawab Mutlak) dalam kecelakaan transportasi publik khususnya kereta api dengan perbandingan penerapan *strict liability* dalam jasa transportasi di negara lain.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, sejak masa kuliah hingga penyusunan tesis ini, Penulis akan sulit menyelesaikan penulisan tesis ini. Oleh karena itu, pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati, Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Seluruh keluarga Penulis, atas doa, kasih sayang, dukungan, pengorbanan, maupun perhatian, baik moril maupun materiil selama Penulis kuliah hingga menyelesaikan tesis ini;
2. Bapak M.R Andri Gunawan Wibisana, SH, LLM, PhD selaku pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan kepada Penulis dalam penulisan tesis ini;
3. Seluruh staf pengajar Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan seluruh staf sekretariat;

4. Keluarga Besar Biro Hukum Kementerian Pekerjaan Umum yang telah banyak memberikan bantuan dan dukungan baik moral maupun material, sehingga Penulis dapat menyusun tesis ini dengan lancar;
5. Bapak Nasution SH selaku Kepala Bagian Hukum Ditjen Perkeretaapian Kementerian Perhubungan beserta staf yang telah memberikan bantuan berupa bahan yang diperlukan oleh penulis;
6. Teman-teman sekelas Penulis di Program Magister Hukum 2008 atas kebersamaan selama menempuh perkuliahan, bantuan dan dukungan yang tiada henti.
7. Semua pihak yang telah banyak membantu Penulis selama ini, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa memberikan balasan yang lebih dari segala apa yang telah mereka berikan kepada Penulis selama ini.

Penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat dan dapat menambah wawasan bagi siapa saja yang membacanya, serta dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum.

Akhir kata, Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak lepas dari kekurangan-kekurangan. Oleh karena itu, kritik dan saran dari para pembaca sangat diharapkan.

Jakarta, Oktober 2011

Penulis

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

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

Nama : Dina Simbolon
NPM : 0806425191
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:

“Tinjauan atas Kemungkinan Penerapan Strict Liability Dalam Jasa Transportasi Publik di Indonesia (Analisis Pemberian Ganti Rugi Terhadap Korban Kecelakaan Kereta Api)”.

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan 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 : 11 Oktober 2011

Yang Menyatakan



Dina Simbolon

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
I. Latar Belakang Permasalahan.....	1
II. Permasalahan.....	9
III. Tujuan Penulisan.....	9
IV. Manfaat Penelitian.....	10
V. Kerangka Teori.....	10
VI. Kerangka Konsep (Definisi Operasional).....	16
VII. Metode Penelitian.....	18
VIII. Sistematika Penulisan.....	19
BAB II . PRINSIP-PRINSIP TANGGUNG JAWAB (LIABILITY) PRODUSEN/PELAKU USAHA DALAM UNDANG-UNDANG PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN UNDANG-UNDANG BIDANG TRANSPORTASI PUBLIK.....	21
I. Prinsip-prinsip Tanggung Jawab di Bidang Hukum Konsumen Secara Umum.....	21
I.1. Tanggung Jawab berdasarkan Kontrak.....	21
I.2. Tanggung jawab oleh karena Perbuatan Melawan Hukum (Tort).....	24
I.3. Prinsip-PrinsipTanggung Jawab: <i>Strict Liability</i> atau <i>Negligence</i>	28
II. Pengaturan Prinsip Tanggung Jawab di dalam Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia.....	30
II.1. Prinsip Tanggung Jawab sebelum lahirnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen.....	30
II.2. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.....	34
III. Pengaturan Prinsip Tanggung Jawab di dalam Undang-Undang Bidang Transportasi Publik.....	37

BAB III. ANALISIS YURIDIS KEMUNGKINAN PENERAPAN STRICT LIABILITY DALAM KECELAKAAN TRANSPORTASI PUBLIK.....	50
I. Kondisi Transportasi Nasional Khususnya Kereta Api.....	50
II. Peranan <i>Strict Liability</i> dalam Penurunan Angka Kecelakaan.....	55
II.1. Sistem Tanggung Jawab dan Insentif yang Dihasilkan.....	55
II.2. <i>Liability Insurance</i>	59
II.3. Kemungkinan Penerapan <i>Strict Liability</i> dalam bidang Transportasi Publik Khususnya Kereta Api.....	63
III. Pengaturan Transportasi Kereta Api di Negara Canada dan Amerika Serikat sebagai suatu perbandingan.....	66
III.1. Peraturan perundang-undangan Canada yang terkait dengan transportasi kereta api	66
III.2. Peraturan perundang-undangan Amerika Serikat yang terkait dengan transportasi kereta api.....	71
BAB IV. Analisis Kasus Tuntutan Ganti Rugi Korban Kecelakaan Kereta Api terhadap PT Kereta Api Indonesia (Persero).....	77
I. Perkara No. 114/Pdt.G/2002/PN.Jkt. Pst.....	77
II. Analisis.....	83
BAB V. Kesimpulan dan Saran.....	93
I. Kesimpulan.....	93
II. Saran.....	94

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAK

Nama : Dina Simbolon
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Judul : Tinjauan atas Kemungkinan Penerapan *Strict Liability* dalam Jasa Transportasi Publik di Indonesia (Analisis Pemberian Ganti Rugi Terhadap Korban Kecelakaan Kereta Api)

Strict Liability merupakan suatu perkembangan dalam *tort law*, dimana unsur kesalahan tidak perlu lagi dibuktikan dalam menuntut suatu ganti rugi. Secara analisis ekonomi, *strict liability* dapat meningkatkan efisiensi dalam pencegahan kecelakaan yang dapat menimbulkan kerugian. Efisiensi ini tercapai oleh karena *potential injurer* akan berupaya mengambil upaya pencegahan terjadinya kecelakaan (*preucationary measure*) demi menghindari biaya (*cost*) yang akan ia tanggung secara serta merta jika terjadi kecelakaan akibat aktivitas atau kegiatan yang ia lakukan dan menimbulkan kerugian terhadap pihak lain. Terkait dengan kondisi transportasi di Indonesia khususnya kereta api, perlu terobosan dalam upaya mengurangi tingkat kecelakaan yang menelan korban baik meninggal ataupun luka-luka. Upaya itu adalah penerapan *strict liability* dalam hal terjadinya kecelakaan yang menimbulkan kerugian terhadap penumpang selaku konsumen pengguna jasa transportasi kereta api. Prinsip *strict liability* ini akan mendorong operator jasa transportasi kereta api dalam hal ini PT KAI untuk melakukan perbaikan sistem manajemen perusahaan dalam upaya mencegah timbulnya kecelakaan yang bisa diakibatkan kesalahan teknis ataupun manusia. Di samping itu dengan diterapkannya prinsip *strict liability*, penumpang yang menjadi korban akan lebih dimudahkan dalam menuntut ganti rugi oleh karena ia tidak perlu membuktikan kesalahan operator kereta api. Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 sebenarnya menyiratkan kemungkinan diterapkannya prinsip *strict liability* ini, hanya saja masih ada ketentuan yang perlu direvisi antara lain ganti rugi yang dibatasi hanya pada “kerugian yang nyata terlihat” sementara dalam hal korban meninggal dunia atau mengalami luka berat selayaknya diberi kompensasi atas kerugian imateriil pula.

Kata kunci:

Kereta api, *tort*, *strict liability*, jasa transportasi publik, ganti rugi.

ABSTRACT

Name : Dina Simbolon
Study Program : Master of Legal Studies
Title : Review on The Possibility of Strict Liability in Indonesian Public Transportation Service (Analysis on Remedies for Train Accident's Victims)

Strict liability is a modification to the tort law, whereas the plaintiff is not required to prove defendant's fault in order to claim the remedy or compensation for his damage or losses. According to economic analysis of law, strict liability rule can induce the effectiveness in preventing accident that causes damage. It happens as the potential injurer takes the appropriate precautionary measures in order to avoid the expected cost should the accident occurs. Regard to the condition of our national public transportation, strict liability could serve as a breakthrough in reducing the numbers of accident that took lives or left the victims severely wounded or defected. Strict liability rule will compel the railway company to improve their management system in order to reduce the numbers of accident related to the technical or human error. In addition to the accident prevention, strict liability rule gives easier adjudication for the passengers who become the victims of railway accidents in claiming compensation or remedy for their losses. Railway Act No. 23/2007 in fact implies the strict liability rule application, however there are some provisions that need to be revised in example the compensation is limited only to the tangible losses. Ideally, in addition to the compensation for tangible losses, the railway company should also give the compensation for intangible losses especially for dead or heavily injured victims.

Keywords:

Railway, tort, strict liability, public transportation service, remedies.

BAB I

PENDAHULUAN

I. LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

Kecelakaan transportasi massal di Indonesia cukup memprihatinkan karena terjadi dalam frekuensi yang cukup tinggi. Disadari atau tidak, kedudukan para penumpang sangat lemah dan sering kali hak mereka sebagai konsumen seolah-olah terabaikan. Contoh paling nyata adalah bagaimana kondisi pelayanan transportasi perkeretaapian yang dijalankan oleh PT Kereta Api Indonesia (KAI). Tingkat kecelakaannya cukup tinggi yang ditunjukkan oleh data dari Departemen Perhubungan dimana pada semester pertama tahun 2007 telah terjadi 75 kecelakaan kereta, naik 70 (tujuh puluh) persen dibandingkan dengan semester satu tahun 2006 yang “hanya” sebesar 40 kali.¹ Adapun bentuk-bentuk kecelakaan yang umum terjadi antara lain adalah tabrakan antarkereta api dan tabrakan dengan kendaraan di jalan raya, gerbong kereta yang anjok atau terguling, serta kecelakaan akibat banjir dan longsor. Dari sini bisa ditafsirkan, kereta api di negeri ini ternyata bukan alat transportasi yang aman.

Kecelakaan demi kecelakaan kereta api yang terjadi di Indonesia pada kenyataannya kurang diiringi dengan pertanggungjawaban yang pantas dalam hal ini PT KAI dibawah Departemen Perhubungan yang memiliki otoritas. Padahal secara konteks perlindungan konsumen, hal tersebut harus mendapatkan perhatian yang lebih besar dari Pemerintah karena menyangkut kewajiban sebagai pemberi pelayanan jasa. Perhatian Pemerintah Indonesia terhadap perlindungan konsumen secara umum baru terlihat pada saat setelah reformasi terjadi. Lebih dari 54 tahun setelah bangsa Indonesia merdeka, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen lahir. Terlepas dari alasan tersebut, patut disayangkan lambannya respon Pemerintah di masa Orde Baru yang mengesampingkan akan perlunya perlindungan terhadap konsumen. Dari banyaknya persoalan yang

¹ Siti Nurbaiti, *Hukum Pengangkutan Darat (Jalan dan Kereta Api)*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2009), hal. 163

menyangkut perlindungan konsumen, ada beberapa hal yang senantiasa luput dari perhatian pembuat kebijakan, yakni tentang tanggung jawab yang harus dipikul akibat kelalaian atau kecerobohan.

Sebelum berbicara mengenai prinsip-prinsip tanggung jawab yang umum, maka terlebih dahulu kita harus memahami ruang lingkup Perbuatan Melawan Hukum (*Tort*). Suatu perbuatan melawan hukum merupakan jenis pelanggaran atau kesalahan secara perdata. Perbedaan antara pelanggaran pidana dan perdata tergantung pada sifat ganti rugi (*remedy*) yang tepat yang ditentukan oleh hukum.² Pelanggaran perdata adalah suatu pelanggaran yang kemudian menimbulkan proses hukum perdata, suatu proses yang bertujuan untuk menegakkan hak-hak yang diklaim oleh penggugat terhadap tergugat, sebagai contoh adalah pembayaran utang, ganti rugi terhadap suatu harta benda, atau terhadap suatu prestasi yang spesifik dari suatu kontrak, atau terhadap suatu kecelakaan ataupun ancaman kecelakaan yang ditimbulkan. Proses pidana di lain pihak adalah tindak lanjut yang memiliki tujuan untuk memberikan hukuman kepada si pelaku atas tindakan yang disangkakan kepadanya. Dalam proses perdata, penggugat mengupayakan adanya penegakan hak-hak terhadap dirinya, sementara dalam proses pidana, penuntut tidak mengupayakan sesuatu bagi dirinya sendiri, melainkan semata-mata hukuman terhadap si pelaku. Walaupun suatu perbuatan melawan hukum itu merupakan pelanggaran secara perdata (*civil injury*), tidak semua pelanggaran perdata adalah merupakan perbuatan melawan hukum melainkan terdapat beberapa kategori pelanggaran yang karena beberapa alasan dikesampingkan dari kategori perbuatan melawan hukum.³ Pertama, tidak ada pelanggaran yang dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum tanpa ada suatu tindakan yang menjadi pemulihan. Tindakan ini adalah karakteristik inti dari setiap perbuatan melawan hukum yang hakiki. Kedua, pelanggaran perdata tidak akan diategorikan sebagai perbuatan melawan hukum jika semata-mata merupakan pelanggaran terhadap kontrak. Pelanggaran terhadap kontrak merupakan spesies kesalahan yang terpisah dan diatur oleh ketentuan hukum yang berbeda yang menetapkan bentuk lain dari tanggung jawab perdata. Namun sering

² W.T.S Stallybrass, *Salmond's Law of Torts A Treatise on The Law of Liability for Civil Injuries*, (London: Sweet & Maxwell Ltd, 1936), hal. 9

³ *Ibid.*

terjadi suatu pelanggaran dikategorikan baik sebagai perbuatan melawan hukum maupun pelanggaran terhadap kontrak. Banyak terdapat contoh dimana seseorang mengikatkan dirinya secara sukarela terhadap suatu kontrak untuk menjalankan suatu kewajiban yang sedianya telah dibebankan kepadanya terlepas dia terikat pada suatu kontrak atau tidak. Pelanggaran terhadap kontrak seperti itu adalah juga merupakan suatu perbuatan melawan hukum oleh karena tanggung jawab yang setara dianggap telah ada dalam kasus serupa sekiranya pun tiada kontrak yang mengaturnya. Dalam kasus manapun apabila terdapat suatu tindakan pelanggaran baik berupa kelalaian ataupun disengaja, timbul suatu kerugian terhadap seseorang atau harta benda dari seseorang dalam rangka memenuhi prestasi dalam kontrak dimana ia terikat dan menuntut perhatian serta ketrampilannya.⁴ Sebagaimana Stallybrass mendefinisikan, perbuatan melawan hukum adalah suatu pelanggaran perdata dimana yang menjadi pemulihannya adalah suatu tindakan hukum atas kerugian immateriil, dan yang tidak secara eksklusif merupakan pelanggaran terhadap kontrak atau pelanggaran terhadap kepercayaan atau sekedar kewajiban yang patut. Secara umum, suatu perbuatan melawan hukum merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh tergugat (*defendant*) tanpa ada suatu alasan pembeda atau pemaaf yang menimbulkan kerugian bagi penggugat (*plaintiff*).⁵ Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa yang menjadi karakteristik dari suatu perbuatan melawan hukum (*tort*) adalah adanya tuntutan ganti rugi (*action for damages*). Berdasarkan teori mengenai perbuatan melawan hukum yang tradisional, terdapat tiga unsur yang harus dibuktikan agar suatu tuntutan ganti rugi dapat dikabulkan antara lain:

- (1). Adanya kerugian yang diderita oleh Penggugat;
- (2). Kerugian tersebut ditimbulkan oleh perbuatan Tergugat atau kelalaiannya;
- (3). Perbuatan Tergugat atau kelalaiannya tersebut merupakan suatu “breach of a duty” yang merupakan kewajiban Tergugat terhadap Penggugat.⁶

Tuntutan ganti rugi ini tentunya bisa dikabulkan apabila unsur-unsur liability (tanggung jawab) seperti adanya *causation of harm* yaitu kerugian (damages)

⁴ Stallybrass, *op.cit.*, hal. 9

⁵ *Ibid.*, hal. 15.

⁶ Robert Cooter and Thomas Ulen, *Law and Economics*, Third Edition (Addison Wesley Longman: US, 2000), hal. 291

yang timbul merupakan akibat dari perbuatan tersebut dan *fault* atau kesalahan dapat dibuktikan. Namun demikian kesalahan atau “fault” di bukan merupakan unsur mutlak yang harus dibuktikan dalam liability. Hubungan antara *liability* dengan *fault* bagaikan pendulum yang berayun mengikuti perubahan prinsip hukum yang berlaku pada saat itu.⁷ Seiring dengan kebutuhan akan perlindungan yang lebih besar kepada konsumen, maka dalam kondisi tertentu unsur kesalahan (*fault*) dihilangkan dari syarat-syarat munculnya suatu tanggung jawab (*liability*) sehingga muncul *doktrin strict liability* (tanggung jawab mutlak). Doktrin *strict liability* ini muncul sebagai reaksi ketidakpuasan atas kelemahan doktrin tanggung jawab sebelumnya. Sebagai contoh tanggung jawab yang didasarkan pada kontrak khususnya yang berbentuk *standard mass contract*, memiliki kecenderungan merugikan pihak konsumen karena posisi tawar konsumen dalam kontrak tersebut lemah akibat minimnya kendali atas hal-hal yang diatur dalam kontrak.⁸

Bagaimana dengan tanggung jawab atas kecelakaan kereta api? Peraturan perundang-undangan mengenai kereta api telah diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian. Dalam hal pertanggungjawaban mengenai kecelakaan, undang-undang tersebut tidak mengatur secara khusus sehingga lebih cenderung untuk dialihkan kepada pasal 1365 KUHPdata. Dengan pasal itu, konsumen, khususnya penumpang, harus membuktikan kelalaian atau kesalahan PT KAI untuk bisa mendapatkan ganti rugi dalam suatu kasus kecelakaan, keterlambatan perjalanan, dan lain-lain. Tentu sistem pembuktian kesalahan tersebut menyulitkan pihak konsumen yang rata-rata rakyat biasa.

Bila dikaji secara yuridis, hubungan antara penumpang dengan PT KAI sebagai pelaku usaha adalah hubungan antara penumpang dengan pengangkut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian yang menggantikan Undang-Undang No. 13 Tahun 1992. Di sini

⁷ Stallybrass, *op.cit.*, hal. 22. “The law have moved in cycles. A period of strict liability an “unmoral” period, is succeeded by a period of of fault liability, a “moral” period, and then the pendulum swing back again. It is the conflict between standardization and individualisation, between certainty in the law and concrete justice in its application to particular circumstances. The nineteenth century was a period of moralization, the twentieth century seems likely to be characterized by the backwards swing of the pendulum. “There is a strong and growing tendency where there is no blame on either side, to ask, in view of the exigencies of social justices, who can best bear the loss and hence to shift the loss by creating liability where there has been no fault”.

⁸ Andrew Carl Spacone, “The Emergence of Strict Liability: A Historical Perspective and Other Considerations, Including Senate 100” (Journal of Product Liability Vol. 8, 1985) pp. 1-40.

terdapat permasalahan tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang sebagai pengguna jasa. Jika melihat pada ketentuan undang-undang yang lama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) UU No. 13 Tahun 1992 di dalam perjanjian pengangkutan, adanya kewajiban untuk mengangkut penumpang setelah disepakati perjanjian angkutan menimbulkan kewajiban lain yaitu tanggung jawab untuk menjaga keselamatan penumpang sampai di tempat tujuan dengan selamat.⁹ Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 masih agak lebih baik dibandingkan dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 khususnya mengenai tanggung jawab pengangkut yang sudah memisahkan antara tanggung jawab pengangkut terhadap orang, barang, keterlambatan maupun pihak ketiga walaupun masih menyatukan pengaturan mengenai angkutan publik dan angkutan privatnya.¹⁰

Di sisi lain, pertanggungjawaban secara materil bagi para konsumen yang menjadi korban seharusnya mendapatkan porsi perhatian yang lebih besar, mengingat pertanggungjawaban inilah yang secara langsung dapat dinikmati oleh konsumen yang menjadi korban. Kecelakaan kereta api seharusnya menjadi tanggungjawab manajemen PT Kereta Api Indonesia secara keseluruhan dan para pejabat tinggi lainnya yang membawahi. Kesan yang terlihat sekarang ini adalah penumpang dipandang sebagai objek yang secara sadar memilih menggunakan angkutan umum kereta api. Dengan segala keterbatasan yang dimiliki oleh PT KAI persoalan keselamatan konsumen sebagai penumpang seringkali terabaikan. Keterbatasan yang ada pada prinsipnya disadari betul oleh setiap konsumen yang memilih KA, namun bukan berarti keselamatan mereka harus dinomorduakan atau bahkan diabaikan. Mekanisme perawatan dan pemeliharaan KA merupakan salah satu inti persoalan yang harus dicarikan solusinya, selain peningkatan pelayanan dan operasional. Ganti rugi yang selama ini diberikan kepada korban kecelakaan KA di Indonesia hanya berasal dari asuransi PT Jasa Raharja, sedangkan dari PT KAI sendiri sebagai pihak penyelenggara tidak memberikan ganti rugi apapun. Pada hal secara teoritis PT KAI harus mempertanggungjawabkan segala tindakan

⁹Siti Nurbaiti, "Tanggung Jawab PT (Persero) Kereta Api Indonesia Terhadap Penumpang dan Asuransi Pada Kasus Kecelakaan Kereta Api" (Jurnal Hukum Bisnis Volume 11, 2000), hal. 72.

¹⁰*Ibid.*, hal. 117.

maupun akibat selama konsumen mempunyai hubungan. Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen pasal 19 disebutkan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/ jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Selanjutnya ganti rugi tersebut dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/ atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/ atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bentuk ideal tersebut pada realitasnya tidak dapat dilaksanakan karena berbenturan dengan doktrin yang berlaku pada pertanggungjawaban PT KAI. Untuk lebih memperhatikan dan melindungi konsumen, mungkin sudah saatnya sekarang PT KAI merubah paradigma lama yang berkaitan dengan soal pertanggung jawaban.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 sudah mengatur tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang, pemilik barang maupun pihak ketiga di dalam pasal tersendiri. Di dalam Pasal 157 ayat (1) ditentukan bahwa Penyelenggara Sarana Perkeretaapian bertanggung jawab terhadap pengguna jasa yang mengalami kerugian, luka-luka atau meninggal dunia yang disebabkan oleh pengoperasian angkutan kereta api.¹¹ Namun terkait dengan ganti kerugian tersebut, tidak jelas sistem tanggung jawab mana yang dipergunakan seandainya terjadi peristiwa yang menimbulkan kerugian pada pengguna jasa. Masalah sistem tanggung jawab ini akan berpengaruh terhadap tingkat kesulitan yang akan dihadapi oleh penumpang selaku pengguna jasa dalam upaya pemenuhan haknya atas ganti rugi atas kecelakaan kereta api.

Contoh kasus adalah gugatan *class action* yang dilakukan oleh para korban kecelakaan KA Empu Jaya dan KA Gaya Baru Malam yang terjadi pada 25 Desember 2001 di Stasiun KA Ketanggungan Barat Kabupaten Brebes, Jawa Tengah. Tabrakan tersebut mengakibatkan tidak kurang dari 31 orang meninggal dunia, 5 orang masuk ICU, 44 orang mengalami rawat inap, 20 orang rawat jalan.¹² Para penggugat menganggap tergugat PT KAI telah melakukan perbuatan

¹¹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perkeretaapian*, Undang-Undang No. 23 Tahun 2007, LN No. 65 Tahun 2007, TLN No. 4722, Pasal 157 ayat (1).

¹² Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen* (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2008), hal. 240

melawan hukum yang melanggar azas kepatutan dan kehati-hatian. PT KAI memberhentikan kereta api sekaligus dalam satu stasiun yang hanya terdiri dari tiga sepur. Berdasarkan manajemen lalu lintas (*traffic management*) perkeretaapian yang baik hal tersebut sangat berbahaya karena dapat menimbulkan kecelakaan berupa tabrakan antarkereta. Gugatan tersebut tidak hanya terbatas pada PT KAI tetapi juga disampaikan pada tergugat Menteri Perhubungan selaku Tergugat II yang dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum *in casu* Pasal 75 Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1998 tentang Prasarana dan Sarana Kereta Api, yang di dalamnya menyebutkan bahwa Menteri melakukan pembinaan terhadap penyediaan, perawatan dan pengusahaan prasarana dan sarana kereta api melalui kegiatan pengaturan, pengawasan dan pengendalian. Hal itu untuk meningkatkan peran serta angkutan kereta api dalam keseluruhan armada transportasi secara terpadu. Sedangkan Tergugat III Menneq BUMN dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum *in casu* Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 1998 tentang pengalihan kedudukan, tugas, dan kewenangan Menteri Keuangan selaku pemegang saham atau rapat umum pemegang saham (RUPS) pada perusahaan perseroan (Persero) kepada Menteri Negara Pemberdayaan BUMN. Dalam Pasal 1 ayat (1) peraturan pemerintah tersebut menyebutkan bahwa kedudukan tugas dan kewenangan Menteri Keuangan yang mewakili pemerintah selaku pemegang saham atau rapat umum pemegang saham (RUPS) pada perusahaan perseroan (Persero), dialihkan kepada Menteri Negara Pemberdayaan BUMN. Selain itu tergugat IV Menteri Keuangan dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum *in casu* Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Jawatan, Perusahaan Umum, dan Perusahaan Perseroan, disebutkan pembinaan kekayaan negara yang tertanam dalam Persero dilakukan oleh Menkeu yang berkedudukan sebagai RUPS, dalam hal seluruh modal Persero adalah modal negara, dan sebagai pemegang saham dalam hal tidak seluruh modal Persero adalah modal negara. Majelis Hakim dalam putusannya mengabulkan sebagian gugatan dan melepaskan Tergugat II hingga Tergugat IV dari gugatan ganti rugi. Menurut Majelis, ketiga Tergugat tidak terbukti melakukan perbuatan melawan hukum yang menyebabkan kerugian para

penggugat. Yang terbukti hanyalah kesalahan Tergugat I, PT KAI karena Penggugat tidak dapat membuktikan kesalahan Tergugat II-IV yang secara langsung menyebabkan kerugian bagi para penggugat.¹³ Di sini terlihat perlunya suatu terobosan agar kepentingan konsumen lebih terlindungi yaitu penerapan doktrin *strict liability*. Di samping perlindungan terhadap kepentingan konsumen bisa lebih ditingkatkan, penerapan doktrin *strict liability* ini juga dapat memperbaiki kinerja dan manajemen PT KAI karena Di Amerika Serikat dan Eropa pertanggungjawaban perusahaan kereta api telah menggunakan doktrin *strict liability*. Pelaksanaan doktrin tersebut sebenarnya lebih melihat kepada perusahaan kereta api sebagai pihak yang mengeluarkan sarana angkutan umum tersebut dan sudah menjadi kewajibannya pula untuk menanggung risiko yang mungkin muncul. Selain itu pula adanya sebuah asas umum yang berlaku bahwa angkutan yang dijadikan untuk melayani konsumen sudah melewati pemeriksaan yang menjamin bahwa sarana angkutan tersebut aman untuk dipergunakan sehingga apabila terjadi suatu hal, misalnya kecelakaan, maka menjadi kewajibannya untuk memberikan tanggungan atau ganti rugi. Dengan mengambil contoh di negara-negara maju tersebut tentunya perlindungan terhadap konsumen pengguna pelayanan jasa angkutan kereta api menjadi lebih baik. Ada beberapa hal yang dapat dijadikan pertimbangan untuk memungkinkan dilaksanakannya doktrin *strict liability* pada PT KAI, antara lain adalah adanya kewajiban bagi para pelaku usaha, termasuk PT KAI, untuk bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan, sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Ketentuan ini sebenarnya dapat diinterpretasikan secara luas, termasuk kewajiban PT KAI sebagai penyelenggara angkutan kereta api di Indonesia untuk bertanggung jawab kepada para penumpang atau konsumen jika terjadi keterlambatan atau kecelakaan kereta api. Dengan begitu *strict liability* sebagai salah satu prinsip pertanggung jawaban dapat dilaksanakan.

¹³ Sutedi, *op.cit.*, hal. 242

II. PERMASALAHAN

Permasalahan yang ingin dibahas oleh penulis dalam tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan mengenai prinsip-prinsip tanggung jawab (liability) produsen/pelaku usaha dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen khususnya tanggung jawab produsen/pelaku usaha dalam bidang transportasi publik khususnya transportasi darat ditinjau dari undang-undang sektor transportasi darat yang terbaru?
2. Bagaimana analisis yuridis kemungkinan penerapan Strict Liability (Tanggung Jawab Mutlak) dalam kecelakaan transportasi publik khususnya kereta api dengan perbandingan penerapan *strict liability* dalam jasa transportasi di negara lain?
3. Bagaimana hubungan antara sistem pertanggungjawaban pelaku usaha dengan asuransi dalam hal terjadi kerugian terhadap penumpang terkait dengan kecelakaan kereta api.

III. TUJUAN PENULISAN

Tujuan penulisan tesis ini antara lain adalah:

1. Memberikan gambaran secara ringkas mengenai prinsip-prinsip tanggung jawab (liability) produsen/pelaku usaha dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen khususnya prinsip tanggung jawab pelaku usaha dalam bidang transportasi publik ditinjau dari undang-undang sektor transportasi (darat, laut dan udara) yang terbaru.
2. Memberikan analisis yuridis kemungkinan penerapan *Strict Liability* (Tanggung Jawab Mutlak) dalam kecelakaan transportasi publik khususnya kereta api dengan perbandingan penerapan *strict liability* dalam jasa transportasi di negara lain.
3. Untuk mengetahui tanggung jawab pelaku usaha dalam hal terjadi kerugian terhadap penumpang terkait dengan kecelakaan transportasi publik dan

kaitannya dengan pengalihan tanggung jawab kepada pihak ketiga melalui asuransi.

IV. MANFAAT PENELITIAN

Dalam penulisan tesis ini manfaat yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat mengembangkan konsep tanggung jawab (liability) pelaku usaha dalam hukum perlindungan konsumen nasional khususnya di bidang jasa transportasi publik.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran mengenai upaya pemberian perlindungan maksimal bagi pengguna jasa transportasi publik melalui analisis kemungkinan penerapan *strict liability* dalam kecelakaan transportasi publik khususnya kereta api.

V. KERANGKA TEORI

Penggunaan kredit konsumtif yang meluas dan meningkatnya kompleksitas pasar komersil telah menghadirkan tantangan-tantangan penting dalam perlindungan konsumen. Perkembangan ekonomi yang mendorong peningkatan jumlah barang dan jasa diyakini sebagai penyebab permasalahan-permasalahan bagi konsumen. Spesialisasi dan produksi massal terjadi dalam produksi barang-barang konsumsi yang rumit yang berakibat penjual tidak bisa menjelaskan mengapa suatu produk konsumsi yang rumit mengalami gagal fungsi.¹⁴ Oleh karena konsumen hanya memiliki kontak langsung yang sedikit dengan produsen, maka konsumen akan mengalami kesulitan untuk menuntut ganti rugi apabila barang yang dibeli cacat atau tidak memenuhi standar.

Tantangan-tantangan yang hadir di bidang politik dan perdagangan terhadap skema peraturan perundang-undangan menjadi fenomena baru dan bersejarah dalam hukum perlindungan konsumen di Amerika Serikat pada tahun 1960-an. Hal ini dikarenakan belum ada pengaturan mengenai hal tersebut sebelumnya yang dapat dijadikan acuan sehingga memaksa terjadinya revolusi sistem

¹⁴ Donald P. Rothschild & David W. Carrol, "Consumer Protection Reporting Service", (National Law Publishing Cooperation, 1986) p. 3

peraturan perundang-undangan.¹⁵ Dalam perkembangannya, sepanjang tahun 1960-an dan hingga memasuki tahun 1970-an, perlindungan terhadap kepentingan konsumen menjadi subjek penting dalam bidang ekonomi, sosial, politik dan hukum. Proses hukum menyangkut perselisihan dalam transaksi konsumen secara substansial pun meningkat. Pada periode ini, pergerakan perlindungan konsumen berkembang secara pesat dan mencakup permasalahan konsumen yang terus-menerus bertambah luas. Sementara kesehatan, keselamatan dan tindak kecurangan tetap menjadi isu penting, fokus perlindungan konsumen telah bergeser dan kini mencakup kualitas, kehandalan dan ketahanan produk sebagaimana pula halnya dengan kerancuan, kurangnya informasi mengenai produk, syarat-syarat kontrak yang sepihak dan harga yang wajar. Perkembangan lain yang signifikan adalah bahwa perhatian awal terhadap kelompok minoritas dan kaum yang tidak berada telah bertumbuh menjadi pengakuan umum terhadap tidak terwakilinya masyarakat, dan konsumen pada khususnya, pada pemerintahan dan pembuat keputusan di perusahaan yang berpengaruh terhadap kepentingan konsumen.¹⁶ Perkembangan ini membuka jalan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan menyangkut perlindungan konsumen. Kerangka dasar prinsip hukum menyangkut hubungan antara penjual dan pembeli terbentuk namun demikian isi dan konsep yang terkandung di dalamnya masih belum berkembang. Hukum yang ada saat itu masih belum beranjak dari falsafah yang menguntungkan si penjual yaitu “Caveat Emptor” atau “Let the buyer beware”, namun terbuka bagi pengembangan.

Peningkatan yang signifikan dalam jumlah ketersediaan dan variasi barang-barang konsumsi telah menyebabkan terjadinya perubahan dalam metode dan pola distribusi barang. Produsen suatu barang menjadi semakin jauh dari pembeli dan pembuatan iklan suatu produk menjadi semakin marak. Hal ini kemudian secara nyata memperlihatkan ketidakadilan dari konsep “caveat emptor” karena risiko yang dibebankan kepada konsumen menjadi semakin besar. Risiko keselamatan dan kesehatan terkait dengan produk berteknologi tinggi dan sering kali

¹⁵ Rotschild, *op.cit.*, “Industrialization, adoption of classical economic theory and the emergence of modern contract law revolutionalized regulatory system in existence during medieval times.”

¹⁶ David A. Rice, *Consumer Transactions* (Boston: Brown and Company, 1975), hal. 2

mengandung bahaya memerlukan perkembangan prinsip hukum yang berbeda dengan prinsip yang digunakan dalam jual beli secara langsung dan penjualan yang barang yang tidak berteknologi tinggi atau tidak diproduksi secara massal.¹⁷

Ruang lingkup hukum konsumen berangsur-angsur mengalami perubahan seiring perjalanan waktu. Pada periode awal pertengahan abad kedua puluh, istilah “konsumen” telah didefinisikan secara sempit. Organisasi-organisasi yang berorientasi pada konsumen membatasi fokus mereka kepada konsumen sebagai buruh. Kelompok-kelompok ini kemudian berupaya untuk meningkatkan kualitas “konsumsi” dengan jalan memulihkan kondisi yang berkaitan dengan “produksi” dan “distribusi”. Pada akhir tahun 1930-an, organisasi konsumen yang baru mengubah fokus menjadi konsumen sebagai pembeli. Di sini organisasi konsumen memperkenalkan prosedur uji coba untuk menciptakan standar produk bagi barang-barang konsumsi. Secara berangsur-angsur pula pergerakan konsumen memperluas fokusnya hingga mencakup pada praktek-praktek pasar, pemberian informasi, permasalahan-permasalahan lingkungan, *product quality control*, dan permasalahan menyangkut buruh. Hukum konsumen merupakan produk dari sejumlah wilayah hukum yang tradisional. Hukum kontrak merupakan bidang yang sangat terkait dengan hukum konsumen namun demikian hukum konsumen juga menjangkau *tort law* terkait dengan tindak curang dan penggambaran yang keliru.¹⁸ Putusan pengadilan yang terkenal pada awal abad kedua puluh seperti *McPherson v Buick Motor Co.*, pada awalnya tersandung pada persoalan ketika prinsip *privity of contract* dihadapkan kepada gugatan ganti rugi yang disebabkan oleh kelalaian produsen yang tidak memiliki kaitan langsung dengan konsumen. Oleh karena itu sepanjang abad kedua puluh, banyak putusan pengadilan yang beralih dari prinsip *privity* dan prinsip lainnya yang didasarkan kepada kontrak yang tidak menguntungkan bagi konsumen.

Perekonomian di abad kedua puluh telah bergeser kepada perekonomian barang-barang konsumsi namun demikian pada perkembangannya memberikan permasalahan hukum baru bagi konsumen yang harus dipecahkan oleh peradilan. Munculnya kontrak standar sepihak diyakini bertujuan untuk membatasi tanggung jawab produsen atas kualitas dan prestasi dan untuk mengurangi jumlah ganti

¹⁷ Rice, *op.cit.*, hal. 5

¹⁸ Rothschild, *op.cit.*, hal. 8

rugi yang bisa dituntut oleh konsumen atas kegagalan dalam memenuhi kewajiban yang telah dibatasi tersebut. Selama awal pertengahan abad kedua puluh, pengadilan berupaya untuk mengatasi sisi negatif dari kontrak standar yang sepihak tanpa menciderai prinsip kebebasan berkontrak. Akhirnya pada tahun 1960-an, serangan langsung terhadap kontrak semacam itu dilancarkan dalam kasus seperti *Henningsen v. Bloomfield Motors, Inc*, dan *Unico v. Owen*.¹⁹ Pada periode yang sama pula putusan pengadilan secara perlahan-lahan mulai memperlonggar persyaratan-persyaratan yang kaku dan pembelaan diri atas perbuatan melawan hukum dalam tindak kecurangan. Dengan kata lain, tanggung jawab produsen tidak didasarkan pada kontrak semata-mata melainkan juga pada perbuatan melawan hukum (*tort*). Putusan House of Lords dalam kasus *Donoghue v. Stevenson* [1932] AC 562 di Inggris merupakan putusan yang berpengaruh dalam hukum perlindungan konsumen karena putusan ini menyatakan bahwa produsen memiliki kewajiban untuk memenuhi standar kehati-hatian (*duty of care*) terhadap konsumen. Perkara *Donoghue v. Stevenson* terkait dengan tindak kelalaian produsen yang menyebabkan cedera fisik pada seseorang. Kasus ini menimbulkan pertanyaan apakah produsen memiliki kewajiban ganti rugi kepada konsumen yang menderita kerugian secara ekonomi seperti turunnya nilai produk itu sendiri akibat memiliki cacat.²⁰ Terlepas dari permasalahan kerugian ekonomis, kesulitan dalam membuktikan sebab-akibat (*causation*) dan kesalahan di pihak produsen telah mendorong usulan reformasi hukum, yang mencapai puncaknya pada pembentukan *Consumer Protection Act 1987* di Inggris yang memperkenalkan rezim “strict liability” ke dalam bidang hukum tanggung jawab produk. Tujuan utama dari penerapan tanggung jawab mutlak dalam hukum tanggung jawab produk ini adalah untuk menjamin agar konsekuensi atau akibat hukum dari suatu produk yang mengakibatkan kerugian bagi konsumen dibebankan pada orang atau pihak yang mempunyai tanggung jawab moral untuk menanggung kerugian tersebut.²¹

¹⁹ Rice, *op.cit.*, hal. 5

²⁰ David Oughton & John Lowry, *Textbook on Consumer Law* (Great Britain: Blackstone Press Limited, 1997), hal. 134.

²¹ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak* (Jakarta: Program Pascasarjana FHUI, 2004), hal. 11

Terdapat beberapa teori “moral” yang menjadi landasan filosofis terkait dengan tanggung jawab produsen atau pelaku usaha terhadap konsumen atas dasar *tort*.²² Teori-teori ini dikelompokkan ke dalam dua kelompok, yaitu kelompok yang mendukung prioritas teoritis atas perspektif preskriptif (*prescriptive perspective*) dan kelompok yang mendukung prioritas teoritis atas perspektif pemulihan (*remedial perspective*). Dari perspektif preskriptif, ada teori “distributive justice” sebagaimana diadopsi oleh George Fletcher dan Gregory Keating. Keating mengemukakan bahwa standar *negligence* dan *strict liability* dipandang sebagai suatu hasil dari upaya menyeimbangkan antara kebebasan berkompetisi dan kepentingan keselamatan warga. Menurutnya, terdapat tiga prinsip pokok dalam memilih dan menafsirkan ketentuan mengenai tanggung jawab (*liability*). Pertama, risiko secara adil dibebankan hanya ketika risiko tersebut menawarkan manfaat jangka panjang bagi pihak yang paling tidak diuntungkan (misalnya korban potensial). Kedua, kepentingan akan keselamatan merupakan prioritas utama dibanding kepentingan kebebasan ketika risiko yang dilibatkan sangat besar (misalnya kematian atau cedera berat). Kedua prinsip ini kemudian merujuk pada prinsip ketiga yaitu: Manfaat dan beban dari suatu kegiatan yang mengandung risiko adalah seimbang apabila kerugian yang ditimbulkan bersifat timbal balik (*reciprocal*).²³ Teori-teori selanjutnya yang didasarkan pada upaya penanggulangan atau “*remedial theories*” lahir dari pemikiran bahwa tujuan utama dari prinsip-prinsip tanggung jawab adalah bukan sebagai suatu petunjuk tingkah laku (*guide conduct*) melainkan untuk menentukan siapa yang seharusnya menanggung biaya yang diakibatkan oleh berbagai bencana khususnya yang ditimbulkan oleh tindakan manusia.²⁴ Beberapa teori

²² Gerald J. Postema, ed., *Philosophy and The Law of Torts* (New York: Cambridge University Press, 2001), hal. 5-6 .

²³ Postema, *op.cit.*, hal. 6. “Fletcher argued that impositions of risk on others are fair if those on whom the risk is imposed by the activity have equal opportunity and right to impose the same kind or amount of risk on the initial imposers. In contrast, Keating argues that actual harms, not just the risks of them, must be distributed reciprocally.”

²⁴ *Ibid.*, hal. 7. Pada bacaan ini dinyatakan bahwa : “...structure shapes substance in the domain of tort law, and hence, the remedial perspective is theoretically prior. The primary aim of liability rules, on this view, is not to guide conduct, but to determine who should bear the costs of certain kinds of misfortunes, especially those occasioned by human actions. This shift of focus is reflected in the moral concepts on which many of these remedial moral theories rely. For example, *duties* to repair injuries or losses are said to fall to those responsible for those losses...Hence, the moral concern of responsibility from this remedial perspective shifts from conditions of culpability

yang berdasar pada *remedial theories* antara lain adalah teori *compensatory justice*, *restorative justice* dan *corrective justice*. *Compensatory justice* menekankan pada pentingnya kompensasi atas kerugian yang disebabkan oleh tindakan yang melanggar hukum.²⁵ Sementara *restorative justice* berpandangan bahwa kerugian yang diderita seseorang secara tidak adil (*unjust losses*) berasal dari distorsi prinsip keadilan yang disebabkan oleh tindakan tertentu yang melanggar hak orang lain. Prinsip keadilan mengharuskan orang yang mengambil benda orang lain tanpa persetujuan yang bersangkutan untuk mengembalikan benda tersebut kepada pemiliknya, dan dengan gambaran yang sama, kerugian yang ditimbulkan oleh seseorang terhadap orang lain tanpa persetujuannya harus “dikembalikan” kepada “pemiliknya”. Sementara teori *corrective justice* sebagaimana dikemukakan salah seorang penganutnya, Stephen Perry, pada intinya dilandasi pada gagasan bahwa prinsip *corrective justice* harus diterapkan pada *injurer* untuk memberi kompensasi pada korban. Perry mengemukakan bahwa pandangan *corrective justice* dirumuskan dalam proses dua tahap. Pertama, kita mengidentifikasi pihak mana yang bertanggung jawab terhadap kerugian; kedua, kita menentukan apakah pihak tersebut bersalah atau dibebankan risiko kerugian yang diderita oleh pihak yang menanggungnya, dan jika benar maka kita menetapkan kewajiban untuk memberikan kompensasi kepada korban.²⁶

Pertanyaan yang kemudian timbul adalah apakah Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengenal paham tanggung jawab mutlak? Menurut Inosentius Samsul, secara keseluruhan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 menganut prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan dua modifikasi yaitu pertama prinsip tanggung jawab berdasarkan praduga bersalah/lalai atau produsen sudah dianggap bersalah sehingga tidak perlu dibuktikan kesalahannya (*presumption of negligence*) dan kedua adalah prinsip untuk selalu bertanggung jawab dengan beban pembuktian terbalik (*presumption of liability principle*). Beliau berpendapat bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen belum

(the focus of naïve moral theory) to conditions of liability. Similarly, duties to repair are said to be *owed by a responsible injurer to her victim.*”

²⁵ *Ibid.*, hal. 9. Sebagaimana dinyatakan oleh Jules Coleman dalam “*annulment theory*” bahwa “the annulment thesis calls for compensation of wrongful losses, that is, losses caused by wrongful actions. It focuses on the causal upshots of wrongful doing and so might seem to be an attractive starting point for a justice-based theory of torts.”

²⁶ Postema, *op.cit.*, hal. 8

sempurnanya menganut paham tanggung jawab mutlak (*strict liability*).²⁷ Namun demikian paham tanggung jawab mutlak diterapkan dalam bidang lingkungan hidup, yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup²⁸, Undang-Undang No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia²⁹, dan Undang-Undang No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran.³⁰

VI. KERANGKA KONSEP (DEFINISI OPERASIONAL)

Di dalam penelitian ini perlu diperjelas mengenai istilah-istilah yang dipergunakan untuk memberikan kesamaan pengertian. Untuk itu dalam penelitian ini perlu diberikan beberapa pengertian tentang apa yang dimaksud dengan istilah-istilah yang ada dalam penulisan ini sehingga tercapai kesamaan pemikiran.

Adapun kerangka konsep tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

1. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.³¹
2. Pelaku usaha adalah setiap orang atau perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara

²⁷ Samsul, *op.cit.*, hal. 146

²⁸ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No.32, LN No. 140 Tahun 2009, Pasal 88. Pasal ini berbunyi: "Setiap orang yang tindakannya, usahanya,dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3,dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlupembuktian unsur kesalahan."

²⁹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia*, UU No. 44, LN No. 44 Tahun 1983, TLN No. 3260. Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang ini berbunyi: "Dengan tidak mengurangi ketentuan Pasal 8, dan dengan memperhatikan batas ganti rugi maksimum tertentu, barang siapa di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia menyebabkan terjadinya pencemaran lingkungan laut dan/atau perusakan sumber daya alam memikul tanggung jawab mutlak dan membayar biaya rehabilitasi lingkungan laut dan/sumber daya alam tersebut dengan segera dan dalam jumlah memadai."

³⁰ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Ketenaganukliran*, UU No. 10, LN No. 23 Tahun 1997.

³¹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8, LN No. 42 Tahun 1999, Pasal 1 angka (2)

Republik Indonesia baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.³²

3. Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen.³³
4. Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.³⁴
5. Hukum Perlindungan Konsumen adalah peraturan perundang-undangan, baik undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya serta putusan-putusan hakim yang substansinya mengatur mengenai kepentingan konsumen.³⁵
6. *Tort* atau perbuatan melawan hukum adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang tanpa adanya alasan pembeda atau pemaaf yang menyebabkan kerugian dalam bentuk tertentu kepada orang lain.³⁶
7. Tanggung jawab mutlak (*strict liability*) adalah tanggung jawab yang tidak didasarkan pada unsur kesalahan (*no fault liability*).
8. Perkeretaapian adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas prasarana, sarana, dan sumber daya manusia, serta norma, kriteria, persyaratan, dan prosedur untuk penyelenggaraan transportasi kereta api.³⁷

³² Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8, LN No. 42 Tahun 1999,., Pasal 1 angka (3).

³³ *Ibid.*, Pasal 1 angka (4).

³⁴ *Ibid.*, Pasal 1 angka (5).

³⁵ Samsul, *op.cit.*, hal. 34

³⁶ Stallybrass, *op.cit.*, hal. 15

³⁷ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perkeretaapian*, UU No. 23, LN No. 65 Tahun 2007, TLN No. 4722, Pasal 1.

9. Pengguna jasa adalah setiap orang dan/atau badan hukum yang menggunakan jasa angkutan kereta api, baik untuk angkutan orang maupun barang.³⁸
10. Angkutan kereta api adalah kegiatan pemindahan orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kereta api.³⁹

VII. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif dan data yang dipergunakan adalah data kepustakaan atau dokumen. Dalam studi dokumen ini data yang dipergunakan adalah data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum.

Bahan-bahan hukum dalam studi kepustakaan ini adalah:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai derajat kekuatan mengikat kepada masyarakat. Bahan hukum primer yang dipergunakan di sini antara lain adalah berupa peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU Perkeretaapian serta perundang-undangan lain yang berkaitan dengan masalah perlindungan konsumen.
- b. Bahan hukum sekunder yakni bahan hukum yang menjelaskan atau memberikan informasi mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum jenis ini yang dipergunakan sebagian besar berkaitan dengan masalah konsumen antara lain berupa buku-buku, artikel-artikel hukum, hasil penelitian, makalah-makalah dan sebagainya, baik berbahasa Indonesia maupun bahasa asing.
- c. Bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang memberikan informasi mengenai baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan ini antara lain berupa kamus hukum, indeks artikel hukum, almanak dan sebagainya.

³⁸ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perkeretaapian*, UU No. 23, LN No. 65 Tahun 2007, TLN No. 4722, Pasal 1.

³⁹ *Ibid.*

Data yang diperoleh kemudian diolah dengan mempergunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan tulisan yang deskriptif-analitis. Deskriptif-analitis berarti menggambarkan objek penelitian secara utuh dalam hal ini adalah bagaimana prinsip tanggung jawab pelaku usaha di bidang transportasi publik disertai dengan analisis kemungkinan penerapan *strict liability* khususnya dalam kecelakaan kereta api dan perbandingannya dengan sistem tanggung jawab yang diterapkan di negara lain. Perbandingan ini dilakukan untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif mengenai penerapan *strict liability* di bidang transportasi publik di negara lain dan lebih lanjut dapat mengadopsi hal-hal positif demi peningkatan perlindungan terhadap konsumen khususnya pengguna jasa transportasi publik.

VIII. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam memaparkan analisis untuk menjawab beberapa pokok permasalahan yang telah disebutkan di muka, maka dalam penulisan ini akan dibagi dalam 5 (lima) bab:

Bab Pertama merupakan pendahuluan, yang akan menguraikan mengenai latar belakang masalah mengapa peneliti mengambil topik ini. Dilanjutkan dengan pokok-pokok permasalahan yang ingin peneliti ketahui. Dalam bab ini juga akan diuraikan mengenai tujuan penelitian, definisi operasional, serta metode penelitian.

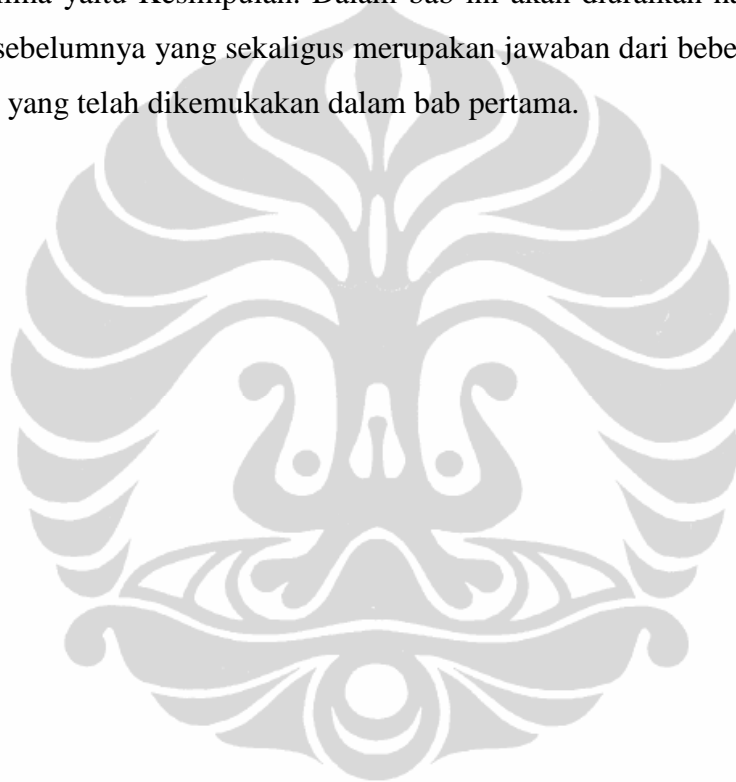
Bab Kedua menguraikan prinsip tanggung jawab pelaku usaha dalam bidang transportasi publik ditinjau dari undang-undang sektor transportasi (darat, laut dan udara) yang terbaru.

Bab Ketiga berisikan tinjauan kemungkinan penerapan *Strict Liability* (Tanggung Jawab Mutlak) dalam kecelakaan transportasi publik dengan perbandingan penerapan *strict liability* dalam jasa transportasi publik di negara-negara lain.

Bab Keempat membahas mengenai tanggung jawab pelaku usaha dalam hal terjadi kerugian terhadap penumpang terkait dengan kecelakaan transportasi

publik dan kaitannya dengan pengalihan tanggung jawab kepada pihak ketiga melalui asuransi disertai studi kasus pemberian ganti rugi terhadap korban kecelakaan kereta api. Adapun putusan yang akan dianalisis dalam bab ini adalah Putusan Perkara No. 114/Pdt.G/2002/PN.Jkt.Pst. Penulis telah melakukan kunjungan ke berbagai instansi terkait seperti PT Kereta Api Indonesia, YLKI dan Kementerian Perhubungan namun demikian Penulis menemukan kendala untuk memperoleh kasus serupa lainnya.

Bab Kelima yaitu Kesimpulan. Dalam bab ini akan diuraikan hasil analisis dari bab-bab sebelumnya yang sekaligus merupakan jawaban dari beberapa pokok permasalahan yang telah dikemukakan dalam bab pertama.



BAB II

PRINSIP-PRINSIP TANGGUNG JAWAB (LIABILITY) PRODUSEN/PELAKU USAHA DALAM UNDANG-UNDANG PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN UNDANG-UNDANG BIDANG TRANSPORTASI PUBLIK

I. Prinsip-prinsip Tanggung Jawab di Bidang Hukum Konsumen Secara Umum

1.1 Tanggung Jawab Berdasarkan Kontrak

Sebagian besar sengketa perdata berkaitan dengan tanggung jawab (liability). Tergugat (defendant) dinyatakan bertanggung jawab ketika hukum mempersyaratkan dia untuk membayar ganti rugi atas kerugian yang telah diakibatkannya terhadap diri Penggugat (plaintiff).¹ Tanggung jawab itu bisa dalam bentuk hukuman atau kompensasi bagi orang lain atas perbuatan yang dilakukan. Selanjutnya yang menjadi ukuran dalam menentukan tanggung jawab tersebut adalah keadaan mental sang pelaku pada saat itu, misalnya apakah perbuatannya disengaja atau tidak disengaja. Sebagian besar hukum pidana dan hukum perdata tertentu mempersyaratkan bahwa pelaku harus menyadari apa yang ia lakukan dan memang memiliki maksud untuk melakukan perbuatan tersebut. Apabila ternyata ia memiliki salah satu alasan pembenar seperti ketidaktahuan dan ketidakwarasan maka persyaratan kesadaran dan maksud tersebut menjadi tidak terpenuhi dan akhirnya si pelaku dianggap bebas dari tanggung jawab.²

Secara umum tanggung jawab dapat didasarkan pada kontrak dan *tort* atau perbuatan melawan hukum. Tanggung jawab yang didasarkan pada kontrak merupakan prinsip tanggung jawab yang terbentuk paling awal sepanjang sejarah perkembangan hukum perlindungan konsumen. Pembentukan teori tanggung jawab dengan dasar hubungan kontrak pada

¹ Robert D. Cooter, "Economic Theories of Legal Liability" (The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5 No. 3, 1991), hal. 11.

² Irving Thalberg, "Hart on Strict Liability and Excusing Conditions" (Ethic Vol. 81 No 2, 1971), hal. 150

dasarnya dipengaruhi oleh beberapa pemikiran, yaitu paham individualism dalam prinsip *laissez-faire*, kuatnya kepentingan produsen yang dianggap sebagai pelaku pembangunan industri/ekonomi, teori kontrak sosial dan prinsip “legal formalism” yang mewarnai dunia pengadilan.³ Hukum perlindungan konsumen memang sebagian besar bersumber dari hukum kontrak, di samping juga dari *tort law* terkait dengan penipuan dan pernyataan menyesatkan.⁴ Kedaulatan konsumen dalam masyarakat yang menganut paham ekonomi *laissez-faire* juga disokong oleh perkembangan hukum kontrak modern. Doktrin kebebasan berkontrak dan *privity of contract* memiliki pengaruh yang kuat terhadap perkembangan hukum perlindungan konsumen pada abad ke-19. Teori kebebasan berkontrak menentukan bahwa setiap orang dengan kapasitas penuh bisa mengadakan kesepakatan bebas dari pernyataan menyesatkan, tekanan atau kecurangan. *Privity of contract* berarti bahwa hanya pihak-pihak yang terikat dalam kontrak yang tunduk pada hak dan kewajiban di dalamnya.⁵ Penerimaan badan peradilan atas doktrin ini mempunyai dampak yang negatif terhadap perlindungan konsumen. Alasannya adalah, pertama, pihak industri menggunakan posisi tawarnya yang kuat untuk memberlakukan bentuk kontrak standar terhadap konsumen. Kedua, pihak industri melindungi dirinya dari tindakan hukum yang bisa diajukan oleh pihak ketiga yang tidak memiliki hubungan kontraktual langsung dengan dirinya. Akhirnya situasi ini mengarah pada “caveat emptor” dimana para pembuat undang-undang dan badan peradilan menolak untuk melakukan intervensi dalam transaksi pasar demi melindungi konsumen. Ketidakadilan konsep “caveat emptor” yang dipergunakan sebagai prinsip dalam berkontrak akhirnya terlihat jelas terutama di dalam penjualan barang-barang yang diproduksi secara besar-besaran dan memiliki teknologi yang kompleks. Persyaratan “privity of contract” menjadi hambatan bagi pengadilan untuk melindungi konsumen yang mengalami kerugian yang disebabkan oleh kelalaian produsen yang tidak secara langsung berhubungan dengan konsumen. Kasus terkenal yang terkait dengan permasalahan ini

³ Samsul, *op.cit.*, hal. 48.

⁴ Rothschild, *op.cit.*, hal. 9

⁵ *Ibid.*, hal. 13-14.

adalah *McPherson v. Buick Motor Co.*. Di sini Pengadilan Banding New York City berpendapat bahwa produsen dari suatu produk apapun bertanggung jawab atas cedera berat yang disebabkan oleh kelalaian terhadap *duty of care* atau kehati-hatian dalam desain, pemeriksaan dan fabrikasi suatu produk, suatu kewajiban yang tidak hanya harus dipenuhi terhadap pembeli langsung namun terhadap semua orang yang bisa diperkirakan sebelumnya bisa terkena dampak produk yang bersangkutan. Ini merupakan cikal bakal dari *product liability* atau tanggung jawab produk.⁶ Akhirnya sepanjang abad kedua puluh semakin banyak jumlah putusan pengadilan yang mengesampingkan prinsip “privity of contract” dan batasan-batasan lainnya yang didasarkan pada kontrak. Pergeseran ekonomi di abad kedua puluh yang dipengaruhi oleh produk-produk konsumsi yang diproduksi secara massal menimbulkan permasalahan hukum lebih lanjut bagi konsumen yang harus dipecahkan oleh pengadilan. Pengadilan berjuang untuk menghindari efek negatif dari kontrak sepihak tanpa menciderai prinsip kebebasan berkontrak.⁷

Pembatasan terhadap doktrin “laissez-faire” dan “caveat emptor” di Amerika Serikat diawali pada tahun 1872 dengan pengesahan undang-undang pemerintahan pusat yang pertama mengenai penipuan melalui surat (mail fraud). Kemudian di antara tahun 1906 dan 1930-an, pengaturan perlindungan konsumen dalam undang-undang dalam skala kecil terus berlangsung namun tidak pada tingkat pemerintahan negara bagian. Peraturan di tingkat negara bagian yang paling terkemuka pada waktu itu adalah undang-undang mengenai iklan yang menyesatkan yang diusulkan pada tahun 1911 sebagai suatu undang-undang negara bagian oleh jurnal *Printer’s Ink* sebagai respons terhadap keprihatinan dan kritik yang meluas terhadap penyalahgunaan iklan dan praktek-praktek perdagangan curang.⁸ Persoalan yang menjadi keprihatinan adalah periklanan yang terdapat dalam wilayah negara bagian dan hubungan antara penjual dan pembeli lokal di tengah ketiadaan komunikasi publik elektronik dan institusionalisasi perdagangan massal. Pada

⁶ John L. Diamond, Lawrence C. Levin, M. Stuart Madden, *Understanding Tort* (Newark: Matthew Bender & Co., 1996), hal. 303

⁷ Rice, *op.cit.*, hal. 5

⁸ *Ibid.*, hal. 6

akhirnya, hampir semua negara bagian mengesahkan undang-undang tersebut baik dalam bentuk aslinya ataupun modifikasi. Undang-undang tersebut melarang pembuatan iklan yang berisikan penegasan, ungkapan atau pernyataan mengenai suatu fakta yang tidak benar, mengelabui atau menyesatkan.

1.2. Tanggung jawab oleh karena perbuatan melawan hukum (tort)

Perkembangan hukum privat memang lebih lambat dibandingkan dengan perkembangan peraturan publik. Sebagai contoh adalah prinsip hukum kontrak dan prinsip perbuatan melawan hukum (tort) yang sekarang menjadi dasar pokok bagi pertanggungjawaban penjual berkembang dengan perlahan. Dan baru pada akhir abad kedelapan belas putusan pengadilan Inggris secara jelas mengakui bahwa pernyataan menyesatkan (*misrepresentation*) dalam suatu transaksi penjualan dapat digugat baik dengan didasarkan pada kontrak maupun pada perbuatan melawan hukum.⁹ Berdasarkan prinsip tradisional yang berlaku dalam *tort law*, penggugat dalam mengajukan tuntutan ganti rugi harus bisa menunjukkan tiga hal yaitu:¹⁰

- Penggugat menderita suatu kerugian;
- Tindakan atau kelalaian Tergugat telah menyebabkan terjadinya kerugian yang diderita oleh Penggugat;
- Tergugat bersalah dalam melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan yang seharusnya ia lakukan.

Secara umum telah disepakati bahwa tanggung jawab dalam perbuatan melawan hukum tergantung pada pembuktian bahwa tindakan Tergugat merupakan penyebab nyata terjadinya cedera yang diderita oleh Penggugat. Persyaratan tradisional dan yang masih berlaku ini bagi suatu tuntutan ganti rugi ini mengharuskan Penggugat untuk membuktikan bahwa tindakan Tergugat tidak lain dan tidak bukan merupakan penyebab cedera yang diderita oleh Penggugat (*but for causation*). Pertanyaan yang timbul adalah mengapa *causation* merupakan syarat penting bagi tanggung jawab (*liability*). Kasus yang dapat dijadikan contoh untuk menjelaskan hal ini adalah *Summers v. Tice*

⁹ Rice, *op.cit.*, hal. 3

¹⁰ Judith Jarvis Thomson, "Remarks on Causation and Liability" (Philosophy and Public Affairs, Vol 13 No 2, 1984), hal. 101

yang diputus pada tahun 1948. Penggugat berburu burung dan kedua rekannya yang bernama Tice dan Simonson secara tidak sengaja melepaskan tembakan ke arahnya sehingga mengenai mata Penggugat. Kedua tergugat memiliki kejauhan yang sama dari Penggugat dan tidak terhalang penglihatannya dari Penggugat. Keduanya memiliki jenis senapan yang sama dan tujuan tembakan yang sama sehingga tidak mungkin menentukan peluru dari senapan mana yang bersarang di mata Penggugat. Akhirnya Hakim memutuskan para tergugat bertanggung jawab secara renteng (*jointly and severally liable*). Dengan demikian, Penggugat berhak mendapatkan ganti rugi dari kedua tergugat. Para tergugat mengajukan banding namun *Supreme Court* menegaskan putusan pengadilan tersebut. Pertanyaan yang timbul dari putusan pengadilan atas kasus tersebut adalah mengapa kedua tergugat harus bertanggung jawab terhadap kerugian yang diderita oleh Penggugat dan mengapa Penggugat berhak untuk memperoleh ganti rugi dari keduanya? ¹¹

Pertimbangan Hakim dalam putusannya pada intinya menyatakan bahwa kedua tergugat sama-sama melakukan perbuatan melawan hukum, keduanya sama-sama melakukan kelalaian terhadap Penggugat. Mereka menyebabkan suatu situasi dimana kelalaian dari salah satu diantara mereka menciderai Penggugat sehingga sewajarnya mereka berdua membuktikan kalau mereka tidak bersalah untuk dapat bebas dari tuntutan. Dalam hal ini, para tergugat menempatkan Penggugat dalam posisi yang tidak adil dimana Penggugat harus menunjukkan tergugat mana yang menyebabkan Penggugat cidera. Apabila salah satu tergugat bisa melepaskan diri dari tuntutan maka demikian pula dengan tergugat lainnya dan akhirnya Penggugat tidak bisa mendapatkan ganti rugi. ¹² Menurut Thomson, argumentasi dari Hakim adalah bahwa

¹¹ Thomson, *op.cit.*, hal. 105

¹² *Ibid.*, hal. 103: Why should either defendant be held liable for any of the costs? The facts suggest that in the case of each defendant, it was only .5 probable that he caused the injury; normally, however, a plaintiff must show that it is more likely than not, and thus more than .5 probable, that the defendant caused the harm complained of if he is to win his case. The Court's reply is this: When we consider the relative position of the parties and the results that would flow if plaintiff was required to pin the injury on one of the defendants only, a requirement that the burden of proof on that subject be shifted to defendants becomes manifest. They are both wrongdoers-both negligent toward plaintiff. They brought about a situation where the negligence of one of them injured the plaintiff, hence it should rest with them each to absolve himself if he can. The injured party has been placed by defendants in the unfair position of pointing to which defendant caused the harm. If one can escape the other may also and plaintiff is remediless.

karena Penggugat tidak bisa menunjukkan tergugat mana yang bersalah, apabila Penggugat dibebankan untuk menunjukkan siapa yang bersalah ia akan kehilangan kesempatan untuk memperoleh ganti rugi. Kedua tergugat telah melakukan kelalaian terhadap Penggugat dan kelalaian dari salah satu tergugat tersebut telah menimbulkan cedera pada Penggugat. Penggugat karenanya tidak sepatutnya dibiarkan tanpa mendapatkan ganti rugi sehingga pengadilan menyatakan bahwa beban tersebut dipindahkan kepada para tergugat dimana mereka harus menunjukkan bahwa dia tidak menyebabkan Penggugat cedera; dan karena keduanya tidak bisa memenuhi beban tersebut maka keduanya harus dianggap bersalah. Inti dari argumentasi Hakim semata-mata bukanlah menyatakan bahwa kedua Tergugat adalah pelaku perbuatan melawan hukum, atau bahwa kedua tergugat telah melakukan kelalaian; pengadilan menyatakan bahwa kedua tergugat telah bertindak lalai terhadap Penggugat yaitu dengan melakukan pelanggaran terhadap prinsip kehati-hatian (*duty of care*) yang wajib ia penuhi atas diri Penggugat.

Bagaimana implikasi dari tanggung jawab yang didasarkan pada perbuatan melawan hukum ini atas perlindungan konsumen? Di samping bisa mengajukan tuntutan berdasarkan *guarantee* seorang konsumen juga bisa mengajukan tuntutan terhadap produsen dengan dasar perbuatan melawan hukum (*tort*), yang salah satu bentuknya adalah kelalaian (*negligence*). Agar berhasil dalam tuntutannya, Penggugat harus membuktikan hal lain di samping kecerobohan dari Tergugat. Penggugat harus membuktikan:

- a. Bahwa Tergugat memiliki kewajiban kehati-hatian (*duty of care*) atas dirinya; dan
- b. Telah terjadi pelanggaran atas kewajiban tersebut; dan
- c. Bahwa sebagai akibat dari pelanggaran tersebut Penggugat telah mengalami cedera (*damage*) yang tidak terlalu jauh.¹³

Kasus terkenal yang berkaitan dengan masalah *duty of care* adalah *Donoghue v. Stevenson*. Mrs. Donoghue berkunjung ke sebuah kafe dan kemudian minum dari botol ginger beer yang dibeli oleh temannya. Ternyata kemudian Mrs Donoghue menemukan siput yang telah membusuk dalam isi botol

¹³ Malcolm Leder & Peter Shears, *Consumer Law* (Great Britain: Financial Times Pitman Publishing, 1996), hal. 105.

tersebut, yang sebelumnya tersembunyi oleh kaca botol yang suram. Mrs Donoghue menderita sakit dan mengklaim cedera akibat perbuatan produsen minuman tersebut. Pertimbangan Hakim adalah bahwa produsen suatu barang yang kemudian dijual kepada retailer atau distributor lainnya dalam suatu situasi yang mencegah retailer atau konsumen akhir meneliti adanya cacat, berkewajiban secara hukum untuk memenuhi prinsip kehati-hatian (*duty of care*) terhadap konsumen akhir untuk menjamin bahwa barang tersebut bebas dari cacat yang bisa menyebabkan cedera atau kerugian.¹⁴ Prinsip *duty of care* ini berlaku pada produsen terhadap konsumen akhir dengan dibatasi oleh ketentuan bahwa cacat yang terdapat pada produk haruslah sedemikian rupa sehingga sungguh-sungguh mengakibatkan “cedera terhadap jiwa atau harta benda konsumen” (Lord Atkin dalam kasus *Donoghue v. Stevenson*). Tidak cukup jika suatu produk sekedar cacat saja, namun cacat tersebut harus bersifat membahayakan. Sebagai contoh jika seorang konsumen membeli sebuah setrika yang ternyata tidak bisa panas, produsen setrika tersebut tidak memiliki tanggung jawab atas dasar perbuatan melawan hukum dalam bentuk kelalaian. Namun sebaliknya apabila setrika tersebut panas berlebihan dan akhirnya menyebabkan kebakaran, maka produsen setrika tersebut bertanggung jawab, apabila ternyata ia lalai. Putusan atas perkara *Donoghue v. Stevenson* memiliki makna penting karena dianggap sebagai titik tolak dari prinsip dasar kelalaian (*negligence*). Pernyataan paling terkenal menyangkut prinsip ini sebagaimana ditemukan dalam pertimbangan hukum Lord Atkin adalah “good neighbor principle”. Pernyataan Lord Atkin adalah :

“At present I content myself with pointing out that in English law there must be, and is, some general conception of relations giving rise to duty of care, of which the particular cases found in the books are but instances. The liability for negligence, whether you style it such or treat it as in other systems as a species of ‘culpa’ is no doubt based upon a general public sentiment or moral wrongdoing for which the offender must pay. But acts or omissions which any moral code would censure cannot in a practical world be treated so as to give a right to every person

¹⁴ *Ibid.*, di sini tertulis : “The ‘ultimate consumer’ need not necessarily be a purchaser but could be anyone foreseeably injured by a dangerous product. The defect need not necessarily be a defect in the actual manufacturing process; it may equally be in the design, or in the container, or even in the labeling of the goods.”

injured by them to demand relief. In this way rules of law arise which limit the range complainants and the extent of their remedy. The rule that you are to love your neighbour becomes in law, you must not injure your neighbour: and the lawyer's question, Who is my neighbour? receives a restricted reply. You must take reasonable care to avoid acts or omissions which you can reasonably foresee would be likely to injure your neighbour. Who, then, in law is my neighbour? The answer seems to be – persons who are so closely and directly affected by my act that I ought reasonably to have them in contemplation as being so affected when I am directing my mind to the acts or omissions which are called in question.”¹⁵

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa inti dari “*good neighbor principle*” adalah bahwa kita harus sewajarnya berhati-hati agar tidak sampai melakukan sesuatu perbuatan atau lalai yang sepantasnya kita dapat diperkirakan akan menimbulkan cedera bagi tetangga kita. Pengertian “tetangga” di sini adalah orang yang dari segi kedekatan akan secara langsung mendapatkan efek dari tindakan kita sehingga sewajarnya kita patut mempertimbangkan hal tersebut saat mengarahkan pemikiran kita terhadap suatu tindakan atau kelalaian.

1.3. Prinsip-Prinsip Tanggung Jawab: *Strict Liability* atau *Negligence*

Berbicara mengenai tort law, tidak terlepas dari pembahasan mengenai *legal liability* atau prinsip-prinsip tanggung jawab. Dalam hal terjadi suatu kecelakaan, berdasarkan konsep *tort law of accident* terdapat dua prinsip tanggung jawab yang mendasar yaitu *Strict Liability* dan *Negligence*.¹⁶ Pertanyaan timbul kemudian adalah bagaimana kita harus memilih prinsip tanggung jawab yang akan diterapkan, apakah prinsip *Strict Liability* atau *Negligence*? Untuk itu kita perlu mengetahui perbedaan antara keduanya terlebih dahulu. Menurut Gregory C. Keating, perbedaan antara kedua prinsip ini dapat digambarkan dengan suatu perbandingan antara “*fault*” dengan “*conditional fault*”. Dari pemikiran tersebut, perbedaan fundamental antara *strict liability* dan *negligence* adalah: berdasarkan prinsip *strict liability*, pembayaran atas kerugian yang diderita oleh pihak yang mengalami cedera oleh karena karakteristik risiko dari suatu aktivitas adalah merupakan

¹⁵ J.C Smith, *Liability in Negligence* (London: Sweet & Maxwell, 1984), hal. 19.

¹⁶ Postema, *op.cit.*, hal. 30

prasyarat bagi sahnya pelaksanaan suatu tindakan. Sementara berdasarkan *negligence liability*, pembayaran atas kerugian adalah persoalan bagaimana memberi suatu kompensasi dalam suatu perbuatan melawan hukum atas harta benda dan fisik orang lain.¹⁷ Steven Shavell dalam tulisannya menegaskan bahwa dengan prinsip *strict liability*, *injurer* harus selalu membayar ganti rugi kepada korban atas kecelakaan yang ia timbulkan; sementara prinsip *negligence* menentukan bahwa *injurer* membayar ganti rugi hanya apabila ia ditemukan lalai, dalam arti tingkat kehati-hatiannya lebih rendah dibanding dengan standar kehati-hatian yang ditetapkan oleh pengadilan, yang lebih dikenal sebagai *due care*.¹⁸

Selanjutnya terkait dengan preferensi penggunaan prinsip *strict liability* atau *negligence* adalah perbedaan antara kehati-hatian (*care*) dan tingkat aktivitas sebagaimana menjadi salah satu pembahasan yang fundamental dalam analisis ekonomi modern terhadap perbuatan melawan hukum.¹⁹ *Strict liability* menjadi suatu preferensi dibanding *negligence* apabila tujuan yang ingin dicapai lebih ditekankan pada bagaimana mengendalikan aktivitas *injurer* dibanding aktivitas korban.²⁰

Pemilihan penggunaan prinsip *strict liability* daripada *negligence* dalam wilayah dimana aktivitas yang dilakukan menghasilkan risiko tinggi terlepas dari adanya upaya kehati-hatian yang wajar, akan memberikan manfaat yaitu bahwa penerapan prinsip ini akan mengurangi minat untuk melakukan aktivitas yang berisiko tinggi tersebut.²¹ Selanjutnya dengan prinsip *strict liability*, internalisasi biaya risiko yang ditimbulkan oleh aktivitas dapat

¹⁷ Postema, *op.cit.*, hal. 30

¹⁸ Steven Shavell, "Economic and Liability for Accidents," Discussion Paper No 535, 12/2005, Harvard Law School.

¹⁹ Keith N. Hylton, "A Positive Theory of Strict Liability," Boston University School of Law Working Paper Series, Law and Economics Working Paper No 06-35, hal. 1. "The distinction between care and activity levels was introduced and treated informally in Calabresi (1970), and in Posner (1972), and received its first formal treatment in Shavell (1982).

²⁰ *Ibid.* "Shavell concluded that strict liability is preferable to negligence if it is more desirable to control injurer's activity than victim's. Landes and Posner (1987) applied this theory to explain the case law on strict liability. Posner applied the theory to analyze a strict liability claim in *Indiana Harbor Belt Railroad Co. v. American Cyanamid Co.*"

²¹ Steven Shavell, "Economic Analysis of Accident Law", Discussion Paper No. 396, 12/2002, Harvard Law School, hal. 21

dilakukan dan dengan demikian ada insentif atau dorongan bagi pelaku untuk memilih tingkat aktivitas yang efisien.²²

II. Pengaturan Prinsip Tanggung Jawab di dalam Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia

II.1. Prinsip Tanggung Jawab sebelum lahirnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen

Menurut Inosentius Samsul, sebelum lahirnya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tanggung jawab produk yang berlaku adalah tanggung jawab murni berdasarkan kesalahan yang didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 1365 KUH Perdata mengenai perbuatan melawan hukum dan Pasal 1243 KUH Perdata mengenai kelalaian yang menyebabkan wanprestasi. Kedua dasar tuntutan tersebut menempatkan unsur kesalahan dan itikad tidak baik produsen sebagai faktor utama lahirnya tanggung jawab seperti halnya ketentuan Pasal 823 ayat (1) KUH Perdata Jerman dan Pasal 709 KUH Perdata Jepang.²³ Di samping kedua dasar tersebut, di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata terdapat ketentuan lain yang menjadi dasar gugatan konsumen yaitu antara lain:

- Kesalahan atau kelalaian produsen untuk memenuhi perjanjian yang telah disepakati bersama;
- Kesalahan atau kelalaian produsen berdasarkan kewajiban menyerahkan barang dalam keadaan yang baik;
- Perlindungan hukum berdasarkan kewajiban memberi ganti kerugian biaya dan bunga kepada debitur;
- Kelalaian produsen tidak menyerahkan hak milik atas barang dan menjamin kenikmatan atas suatu barang dan terhadap cacat-cacat.
- Kesalahan atau kelalaian produsen memenuhi kewajiban cacat tersembunyi, yang dapat mengakibatkan tidak dapat berfungsinya suatu barang.

²² Hylton, *loc.cit.*, hal. 3

²³ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak* (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 134.

Sementara itu tuntutan secara pidana dapat dilakukan dengan dasar :

- Perlindungan hukum berdasarkan ketentuan tidak memberitahukan keadaan barang yang diketahuinya membahayakan nyawa atau kesehatan orang;
- Menjual, menyerahkan suatu barang yang mempunyai sifat-sifat yang membahayakan;
- Kesalahan yang mengakibatkan orang lain meninggal;
- Kesalahan produsen menyebabkan orang lain mengalami luka berat;
- Produsen menjual barang palsu.²⁴

Menurut Inosentius, gugatan berdasarkan ketentuan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata belum mampu memberikan perlindungan yang maksimal bagi konsumen, karena tuntutan tersebut tetap mendasarkan pada tiga faktor yang menjadi titik lemah prinsip tanggung jawab berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dari perspektif kepentingan konsumen, yaitu adanya unsur kesalahan, adanya hubungan kontrak, dan beban pembuktian pada konsumen. Faktor pertama, yaitu kesalahan, merupakan persyaratan mutlak dalam suatu perbuatan melawan hukum sebagaimana diperkuat oleh Mahkamah Agung dalam putusan atas perkara antara Hengkie Sulastio v. Mustafa Kemal dan Abdul Rasul. Dalam kasus tersebut, Majelis Hakim berpendapat bahwa untuk dapat dikatakan perbuatan melawan hukum harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut: pertama, adanya perbuatan melawan hukum; kedua: perbuatan tersebut bertentangan dengan hukum/undang-undang; ketiga: harus ada kesalahan dari si pelaku; keempat: harus ada kerugian yang timbul sebagai akibatnya.²⁵ Hubungan kontrak sebagai dasar hubungan hukum dalam sistem hukum perlindungan konsumen di Indonesia sangat kuat, sehingga dapat mempersempit pihak atau konsumen yang berhak untuk mengajukan gugatan. Sebagai contoh adalah kasus Ny. Lieu Tjiu Hoa, Achmad Kartawidjaya (A.Liong) v. Unda bin H. Marsan mengenai sengketa sewa beli; kasus gugatan perbuatan melawan hukum mengenai pemberian obat apotik yang tidak sesuai dengan resep dokter dalam kasus Alfian, Asfan, Zajadi (Ahli Waris Alm. Mina (The Shi

²⁴ Samsul, *op.cit.*, hal. 136.

²⁵ *Ibid.*, hal. 138.

Ngo/Then Sie Ngo) v. Siti Amalia Santoso, Anton Sumitri, L.A Lesmana serta kasus gugatan Drs Janizal dkk vs PT Kentanik Super International.²⁶ Kelemahan ketiga dalam prinsip tanggung jawab produsen adalah terkait dengan beban pembuktian yang menjadi tanggung jawab konsumen. Ketika konsumen menuntut ganti kerugian, konsumen yang telah menjadi korban kesalahan produsen masih harus membuktikan kesalahan produsen. Hal ini menempatkan konsumen pada posisi yang lemah dibandingkan dengan produsen karena korban (konsumen) pada umumnya memiliki keterbatasan kemampuan dalam membuktikan kesalahan produsen, disebabkan oleh konstruksi pembuktian dalam hukum perdata dan hukum acara perdata tersebut.²⁷ Dasar penuntutan ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata, terkait dengan prinsip pembuktian menurut KUH Perdata yang diatur dalam Pasal 1865 KUH Perdata, “Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak atau guna meneguhkan haknya sendiri, maupun membantah hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.” Rumusan pasal ini sangat kabur sehingga tidak terdapat penegasan siapakah di antara pihak-pihak yang bersengketa itu yang mendapat beban pembuktian.²⁸ Rumusan pasal ini hanya menyebut 2 (dua) rupa pembuktian, yaitu: pertama, siapa yang mengajukan

²⁶ Samsul. *op.cit.*, hal. 138. Dalam kasus Ny. Lieu Tjiu Hoa, Achmad Kartawidjaya (A. Liong) v. Unda bin H. Marsan, pihak tergugat mengajukan eksepsi bahwa karena pembayaran angsuran mobil telah diserahkan kepada Sdr. Rasiin bin Darkat, maka penggugat asli yang dalam hal ini adalah konsumen, tidak mempunyai hak lagi atas mobil tersebut. Oleh karena itu, maka hubungan hukum antara penggugat dengan tergugat tidak ada lagi, sehingga tidak ada alasan bagi penggugat asli untuk menuntut tergugat asli I, II untuk mengembalikan kelebihan pembayaran. Sedangkan dalam kasus Alfian, Asfan, Zajadi v. Siti Amalia Santoso, Anton Sumitro, L.A Lesmana, tergugat dalam jawabannya menyatakan bahwa tidak ada hubungan hukum antara turut tergugat dengan permasalahan hukum yang terjadi antara Penggugat dengan Tergugat I dan Tergugat II (Point d’action point d’interet sebagaimana diatur dalam Pasal 163 HIR). Turut Tergugat selama merawat Alm. Ibu Mina, sama sekali tidak melakukan kesalahan. Dengan demikian, tidak ada logika hukum atau tidak ada alasan hukum yang dapat dijadikan dasar untuk memposisikan turut tergugat dalam perkara ini. Terakhir, dalam kasus Drs Janizal dkk vs PT Kentanik Super International, tergugat mengajukan dalil antara lain bahwa beberapa penggugat tidak memiliki kualitas untuk menggugat karena antara mereka dengan diri tergugat tidak ada hubungan hukum karena tidak ada hubungan kontrak. Dalil ini kemudian dikabulkan oleh Pengadilan sehingga walaupun dalam pengertian konsumen secara luas para penggugat yang tidak mengikat kontrak diakui sebagai konsumen, namun dalam kasus ini tidak diakui dan tidak dapat mengajukan gugatan.

²⁷ A.Z Nasution, *Konsumen dan Hukum* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal. 172.

²⁸ Ali Affandi, *Hukum Waris, Hukum Keluarga, Hukum Pembuktian Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW)* (Jakarta: Bina Aksara, 1986), hal. 194.

suatu hak atau untuk meneguhkan suatu hak menunjuk pada suatu peristiwa harus memberi pembuktian. Kedua, siapa yang membantah suatu hak (dengan menunjuk pada suatu peristiwa) juga harus memberi pembuktian. Prinsip hukum umum tersebut dapat diterapkan ke dalam semua peristiwa, termasuk dalam sengketa antara produsen dan konsumen.²⁹

Kekaburan rumusan BW tentang pembuktian, kemudian melahirkan beberapa teori, yaitu teori subyektif, teori obyektif dan teori kepatutan.³⁰ Teori subyektif mengatakan: siapa yang menuntut suatu hak subyektif harus membuktikan adanya hak itu dan siapa yang menentang hak itu harus membuktikan tidak adanya hak itu. Jadi pihak penggugat harus membuktikan adanya fakta-fakta yang menimbulkan hak itu dan tergugat harus membuktikan adanya fakta-fakta yang meniadakan hal itu. Teori obyektif menganut prinsip bahwa penggugat harus membuktikan adanya fakta-fakta yang oleh hukum obyektif digantungkan timbulnya akibat-akibat hukum sebagaimana dimaksud oleh fakta-fakta yang ada. Sedangkan teori kepatutan berarti bahwa hakim harus mengadakan pembagian pembuktian berdasarkan keadilan.³¹

Dalam sengketa konsumen, hakim dapat saja menerapkan teori kepatutan dalam hal pembuktian. Namun, penulis berpendapat bahwa teori-teori pembuktian yang dianut dalam KUH Perdata tersebut di atas pada prinsipnya suatu tanggung jawab berdasarkan prinsip adanya kesalahan. Artinya, bahwa siapapun yang dibebani tanggung jawab pembuktian, dasarnya adalah tetap pada ada atau tidaknya kesalahan.

Contoh lain tentang sistem tanggung jawab produk berdasarkan kesalahan dalam hukum perlindungan konsumen adalah pada Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan.³² Pasal 41 ayat (3) dan (4) Undang-undang tersebut menyatakan :

“(3) Dalam hal terbukti bahwa pangan olahan yang diedarkan dan dikonsumsi tersebut mengandung bahan yang dapat merugikan dan atau

²⁹ Affandi, *op.cit*, hal. 194

³⁰ *Ibid.*, hal. 196.

³¹ *Ibid.*

³² Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pangan*, Undang-Undang No. 7, LN. No. 99 Tahun 1996, TLN No. 3656.

membahayakan kesehatan manusia atau bahan lain yang dilarang, maka badan usaha, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib mengganti segala kerugian yang secara nyata ditimbulkan.”

“(4) Selain ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dalam hal badan usaha dan atau orang perseorangan dalam badan usaha dapat membuktikan bahwa hal tersebut bukan diakibatkan oleh kesalahan atau kelalaiannya, maka badan usaha dan atau orang perorangan dalam badan usaha tidak wajib mengganti kerugian.”

Penjelasan kedua Pasal tersebut masing-masing sebagai berikut:

“(3) Pembuktian di sini terutama dilakukan secara laboratories, tapi tidak menutup penggunaan cara pembuktian lain dengan tetap melindungi kepentingan pihak yang beritikad baik.”

“(4) Tergugat mempunyai hak untuk membuktikan bahwa yang bersangkutan tidak bersalah, atau bahwa alasan yang mendasari gugatan bukan disebabkan oleh kesalahan atau kelalaiannya, atau bahwa kerugian yang diderita penggugat diakibatkan oleh kesalahan atau kelalaian pihak lain.”

Bahkan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal tidak dicantumkan tanggung jawab perdata. Dari rumusan peraturan perundang-undangan dan contoh-contoh kasus di atas penulis berkesimpulan bahwa sistem tanggung jawab sebelum Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah murni berdasarkan unsur kesalahan.

II.2.Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Permasalahan selanjutnya adalah bagaimana prinsip tanggung jawab dalam perlindungan konsumen menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen? Untuk itu maka terlebih dahulu diadakan penelaahan terhadap pasal-pasal yang terkandung dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen terdapat tiga pasal yang mengatur mengenai tanggung jawab

produk yaitu antara lain Pasal 19, Pasal 23 dan Pasal 28. Pasal 19 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merumuskan tanggung jawab produsen sebagai berikut:

- (1) Pelaku Usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
- (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Ketentuan Pasal 19 kemudian dikembangkan pada Pasal 23 yang menyatakan: “Pelaku usaha yang menolak dan/atau memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) , dapat digugat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau mengajukan gugatan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.

Rumusan Pasal 23 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen nampaknya muncul berdasarkan dua kerangka pemikiran, yaitu pertama, bahwa Pasal 19 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menganut prinsip praduga lalai/bersalah (presumption of negligence). Prinsip ini berangkat dari asumsi bahwa apabila produsen tidak melakukan, maka konsumen tidak mengalami

kerugian, atau dengan rumusan lain, apabila konsumen mengalami kerugian, berarti produsen melakukan kesalahan. Sebagai konsekuensi dari prinsip ini maka Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 menetapkan batas waktu pembayaran ganti kerugian 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. Dilihat dari konteks Pasal 23, maka batas waktu 7 (tujuh) hari tidak dimaksudkan untuk menjalani proses pembuktian tetapi hanya memberikan kesempatan kepada produsen untuk membayar atau mencari solusi lain, termasuk penyelesaian sengketa melalui pengadilan.³³ Pemikiran bahwa Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 19 ayat (1) menganut asas praduga tidak bersalah setidaknya didasarkan pada perbedaan rumusan dengan Pasal 1365 KUH Perdata yaitu:

- pertama, bila Pasal 1365 KUH Perdata secara tegas menyatakan prinsip tanggung jawab karena kesalahan atau karena kelalaian seseorang maka sebaliknya Pasal 19 ayat (1) tidak mencantumkan kata kesalahan. Dalam hal ini, Pasal 19 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menegaskan bahwa tanggung jawab produsen muncul apabila konsumen mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produk yang diperdagangkan.
- kedua, Pasal 1365 KUH Perdata tidak mengatur jangka waktu pembayaran, sedangkan Pasal 19 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menetapkan jangka waktu pembayaran, yaitu 7 hari.

Pemikiran kedua yang terkandung dalam Pasal 23 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah produsen tidak membayar ganti kerugian dalam batas waktu yang telah ditentukan. Sikap produsen ini membuka peluang bagi konsumen untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan atau penyelesaian sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Ketentuan lanjutan yang relevan dan signifikan dengan Pasal 23 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah rumusan Pasal 28 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang berbunyi sebagai berikut:

³³ Samsul, *op.cit.*, hal. 145.

“Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.” Rumusan pasal inilah yang kemudian dikenal dengan sistem pembuktian terbalik. Menurut Inosentius Samsul, rumusan Pasal 23 memperlihatkan bahwa prinsip tanggung jawab yang juga dianut dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab (*presumption of liability principle*) yang merupakan modifikasi dari prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik. Berdasarkan pendapat Inosentius, prinsip ini berbeda dengan prinsip tanggung jawab mutlak sebagaimana telah diterapkan dalam undang-undang di bidang lingkungan hidup seperti Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang kemudian diganti oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, Undang-Undang No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dan Undang-Undang No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran.³⁴ Ketiga Undang-undang tersebut memasukkan beberapa kualifikasi seperti “menggunakan bahan berbahaya”, “bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan”, “membayar seketika”, atau dalam Undang-Undang tentang Zona Ekonomi Eksklusif yang menggunakan kata-kata “memikul tanggung jawab secara mutlak” dan “batas-batas jumlah maksimum”.

III. Pengaturan Prinsip Tanggung Jawab di dalam Undang-Undang Bidang Transportasi Publik

Terkait dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, di dalam Penjelasan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dinyatakan bahwa Undang-undang ini bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang mengatur tentang perlindungan konsumen sebab sampai pada terbentuknya Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini telah ada beberapa undang-

³⁴ Samsul, *op.cit*, hal. 145.

undang yang materinya melindungi kepentingan konsumen seperti Undang-undang Nomor 10 Tahun 1961 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Barang menjadi undang-undang; Undang-undang Nomor 2 Tahun 1996 tentang Hygiene; Undang-undang 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian; Undang-undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan; Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, dan beberapa undang-undang lainnya.³⁵ Dan dalam di dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak diatur perlindungan konsumen di sektor-sektor tertentu seperti hak atas kekayaan intelektual (HAKI) dan lingkungan hidup oleh karena telah diatur di dalam undang-undang tersendiri. Selanjutnya masih terbuka pula kemungkinan terbentuknya undang-undang baru yang pada dasarnya memuat ketentuan-ketentuan yang melindungi konsumen. Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ini merupakan payung yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen.

Demikian pula halnya di bidang jasa transportasi publik yang mencakup darat, perairan dan udara. Di bidang ini terdapat beberapa undang-undang yang di dalamnya terdapat pula ketentuan-ketentuan menyangkut perlindungan konsumen antara lain Undang-undang No. 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian, Undang-undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Undang-undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan Undang-undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Untuk itu selanjutnya akan diadakan penelaahan terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam masing-masing undang-undang khususnya bidang transportasi darat dan melakukan analisis berdasarkan prinsip-prinsip tanggung jawab (*liability*).

III.1. Undang-undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian

Undang-undang No 23 Tahun 2007 berlaku sejak tanggal 25 April 2007, menggantikan UU No. 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian. Undang-

³⁵ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

undang No. 23 Tahun 2007 ini merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang No 13 Tahun 1992 dimana undang-undang perkeretaapian yang baru ini lebih komprehensif dan mengakomodasi kebutuhan penyelenggaraan perkeretaapian pada masa sekarang. Semangat perubahan tersebut tercermin dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 yang antara lain berbunyi:

“Dengan adanya perkembangan teknologi perkeretaapian dan perubahan lingkungan strategis yang semakin kompetitif dan tidak terpisahkan dari sistem perekonomian internasional yang menitikberatkan pada asas keadilan, keterbukaan, dan tidak diskriminatif, dipandang perlu melibatkan peran pemerintah daerah dan swasta guna mendorong kemajuan penyelenggaraan perkeretaapian nasional. Sejak berlakunya Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian, kondisi perkeretaapian nasional yang masih bersifat monopoli dihadapkan pada berbagai masalah, antara lain kontribusi perkeretaapian terhadap transportasi nasional masih rendah, prasarana dan sarana belum memadai, jaringan masih terbatas, kemampuan pembiayaan terbatas, tingkat kecelakaan masih tinggi, dan tingkat pelayanan masih jauh dari harapan. Dengan memperhatikan hal-hal tersebut, peran Pemerintah dalam penyelenggaraan perkeretaapian perlu dititikberatkan pada pembinaan yang meliputi penentuan kebijakan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan dengan mengikutsertakan peran masyarakat sehingga penyelenggaraan perkeretaapian dapat terlaksana secara efisien, efektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan.”³⁶

Dari bunyi penjelasan tersebut terlihat keinginan Pemerintah untuk menciptakan iklim penyelenggaraan perkeretaapian yang kompetitif dan menghapus monopoli penyelenggaraan oleh PT KAI dengan menerapkan prinsip keterbukaan akses dan multi-operator (pemerintah daerah maupun swasta). Selain itu di dalam Undang-Undang Perkeretaapian yang baru terdapat pemisahan antara badan usaha yang menyelenggarakan prasarana dengan badan usaha yang menyelenggarakan sarana (lihat Bab V Undang-Undang No. 23 Tahun 2007).

Ketentuan dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian yang terkait dengan perlindungan konsumen antara lain terdapat Pada Pasal 87 sampai dengan Pasal 88, Pasal 130 sampai dengan Pasal 137, Pasal 141 sampai dengan Pasal 145 dan Pasal 157 sampai dengan Pasal 159. Keseluruhan pasal ini terkait dengan tanggung jawab penyelenggara prasarana perkeretaapian, tanggung jawab penyelenggara sarana kereta api dalam hal pengangkutan orang dan barang.

³⁶ Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian

1. Tanggung Jawab Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian (Pasal 87 – Pasal 88 Undang-undang No 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian)

Berdasarkan ketentuan umum Undang-undang No 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, yang dimaksud dengan Penyelenggara Prasarana Kereta adalah pihak yang menyelenggarakan prasarana perkeretaapian, yang mencakup jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api agar kereta api dapat dioperasikan.

Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian bertanggung jawab kepada Penyelenggara Sarana Perkeretaapian dan pihak ketiga atas kerugian sebagai akibat kecelakaan yang disebabkan kesalahan pengoperasian prasarana perkeretaapian. Tanggung jawab Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian kepada Penyelenggara Sarana Perkeretaapian tersebut didasarkan pada perjanjian kerjasama antara Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian dan Penyelenggara Sarana Perkeretaapian. Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian bertanggung jawab kepada pihak ketiga atas kerugian harta benda, luka-luka atau meninggal dunia yang disebabkan oleh pengoperasian prasarana perkeretaapian. Tanggung jawab sebagaimana dimaksud di atas dihitung berdasarkan kerugian yang nyata dialami.

Pengecualian terhadap ketentuan mengenai tanggung jawab Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pihak yang berwenang menyatakan bahwa kerugian bukan disebabkan kesalahan pengoperasian prasarana perkeretaapian; dan/atau
- b. Terjadi keadaan memaksa.

2. Tanggung Jawab Penyelenggara Sarana Perkeretaapian

Yang dimaksud dengan Penyelenggara Sarana Perkeretaapian adalah badan usaha yang mengusahakan sarana perkeretaapian umum. Sarana

perkeretaapian yang dimaksud di sini adalah kendaraan yang dapat bergerak di jalan rel. Dalam UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian ini, tanggung jawab Penyelenggara Sarana Perkeretaapian atau pengangkut terhadap penumpang, pemilik barang maupun pihak ketiga sudah dipisahkan dalam pasal-pasal tersendiri.

a. Tanggung jawab Penyelenggara Sarana Perkeretaapian untuk orang (Pasal 157 ayat (1))

Penyelenggara Sarana Perkeretaapian bertanggung jawab terhadap pengguna jasa yang mengalami kerugian, luka-luka atau meninggal dunia yang disebabkan oleh pengoperasian kereta api. Dari bunyi Pasal 157 ayat (1) ini terlihat tanggung jawab pengangkut terhadap pengguna jasa yang mengalami:

- a. kerugian;
- b. luka-luka;
- c. meninggal dunia.

Tanggung jawab dari pengangkut di sini adalah pemberian ganti kerugian dan biaya pengobatan bagi pengguna jasa yang luka-luka atau santunan bagi pengguna jasa yang meninggal dunia. Kerugian pengguna jasa yang ditanggung oleh pengangkut adalah berupa penggantian kehilangan atau kerusakan barang sebagai akibat pengoperasian kereta api (Penjelasan Pasal 157 ayat (1)). Tanggung jawab ini harus sebagai akibat pengoperasian angkutan kereta api, karena jika penumpang mengalami kerugian, luka atau meninggal yang tidak disebabkan oleh pengoperasian angkutan kereta api (Pasal 157 ayat (4), seperti sakit bawaan atau karena kejahatan, maka pengangkut tidak akan bertanggung jawab (Penjelasan Pasal 157 ayat (4)).

Hal-hal yang bisa disimpulkan dari ketentuan Pasal 157 ayat (4) tersebut adalah:³⁷

³⁷ Siti Nurbaiti, *Hukum Pengangkutan Darat (Jalan dan Kereta Api)*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2009), hal, 131.

- a. Pengguna jasa yang dimaksud di sini dapat diartikan sebagai penumpang, karena kalau dimaksudkan sebagai pengirim barang tidak sesuai. Pengirim barang sudah diatur sendiri dalam Pasal 158;
- b. Penumpang akan mendapatkan ganti kerugian terhadap barang yang hilang atau rusak yang berada dalam pengawasan penumpang sendiri sebagai akibat pengoperasian kereta api. Jadi ganti kerugian yang dimaksud di sini adalah untuk barang bawaan penumpang;
- c. Untuk penumpang yang luka-luka akan diberikan biaya pengobatan, sedangkan untuk penumpang yang meninggal dunia akan diberikan santunan;

Di dalam Pasal 157 ayat (2) Undang-undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian ditentukan bahwa tanggung jawab pengangkut dimulai sejak pengguna jasa diangkut dari stasiun asal sampai dengan stasiun tujuan yang disepakati. Hal ini berarti tanggung jawab pengangkut diberikan sesuai dengan standar pelayanan minimum yang harus dipenuhi oleh pengangkut, yang meliputi pelayanan di stasiun keberangkatan, dalam perjalanan dan di stasiun tujuan.³⁸ Ketentuan ini bertujuan agar pengangkut mengetahui kapan saat ia mulai bertanggung jawab untuk memberikan ganti kerugian terhadap pengguna jasa yang mengalami kehilangan atau kerusakan barang, biaya pengobatan bagi pengguna jasa yang luka-luka maupun santunan bagi pengguna jasa yang meninggal. Tanggung jawab itu diberikan paling lama 1 (satu) bulan sejak kejadian dan pengguna jasa atau ahli warisnya harus memberitahukan kepada pengangkut paling lama 12 (dua belas) jam terhitung sejak kejadian.³⁹ Dalam Pasal 157 ayat (3), tanggung jawab pengangkut dalam hal ini dihitung berdasarkan kerugian yang secara nyata dialami oleh pengguna jasa, baik atas kerugian yang

³⁸ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perkeretaapian*, Undang-Undang No. 23, LN. No. 25 Tahun 2007, TLN No. 4722, Pasal. 137

³⁹ *Ibid.*, Penjelasan Pasal 157 ayat (2).

secara nyata dialami oleh pengguna jasa, baik atas kerugian, luka-luka maupun meninggal dunia.

- b. Tanggung jawab Penyelenggara Sarana Perkeretaapian untuk barang (Pasal 157 ayat (1))

Penyelenggara Sarana Perkeretaapian bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pengirim barang, karena barang hilang, rusak, atau musnah yang disebabkan oleh pengoperasian angkutan kereta api. Tanggung jawab ini berlaku apabila kehilangan, kerusakan atau musnahnya barang diakibatkan oleh pengoperasian kereta api, karena jika pengirim barang memberikan keterangan yang tidak benar dalam surat angkutan barang, maka pengangkut tidak akan bertanggung jawab.⁴⁰ Tanggung jawab pengangkut tersebut terbatas pada kerugian yang secara nyata dialami oleh pengirim barang, tidak termasuk keuntungan yang akan diperoleh dan biaya jasa yang telah dipergunakan (Pasal 158 ayat (3)). Hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 1246 sampai dengan Pasal 1248 KUHPerdara yang menyatakan bahwa ganti kerugian dihitung berdasarkan biaya, rugi dan bunga termasuk keuntungan yang akan diperoleh.

- c. Tanggung jawab Penyelenggara Sarana Perkeretaapian terhadap Pihak Ketiga (Pasal 159 ayat (1))

Di dalam Pasal 159 ayat (1) disebutkan bahwa Penyelenggara Sarana Perkeretaapian tidak bertanggung jawab terhadap kerugian yang diderita oleh pihak ketiga yang disebabkan oleh pengoperasian kereta api, kecuali pihak ketiga dapat membuktikan bahwa kerugian disebabkan oleh kesalahan Penyelenggara Sarana Perkeretaapian.

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa pengangkut pada dasarnya tidak bertanggung jawab terhadap pihak ketiga, kecuali pihak ketiga bisa membuktikan adanya kesalahan dari pihak pengangkut atau Penyelenggara Sarana Perkeretaapian.

⁴⁰ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perkeretaapian*, Undang-Undang No. 23, LN. No. 25 Tahun 2007, TLN No. 4722., Pasal 158 ayat (4).

III.2. Undang-undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

1. Penyelenggaraan Pengangkutan Jalan

Berdasarkan ketentuan Pasal 139 ayat (4) Undang-undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Penyedia jasa angkutan umum atau perusahaan angkutan umum dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan/atau badan hukum lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk bisa menyelenggarakan angkutan orang dan/atau barang, perusahaan angkutan umum wajib memiliki izin. Izin tersebut berlaku untuk jangka waktu tertentu atau masa berlaku izin penyelenggaraan angkutan umum.⁴¹ Berdasarkan Pasal 76 Undang-undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, izin penyelenggaraan angkutan orang dalam trayek diberikan oleh:

- 1) Menteri yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan untuk penyelenggaraan angkutan orang yang melayani:
 - a) Trayek lintas batas negara sesuai perjanjian antarnegara;
 - b) Trayek antarkabupaten/kota yang melampaui wilayah 1(satu) propinsi;
 - c) Trayek angkutan perkotaan yang melampaui wilayah 1 (satu) propinsi;
 - d) Trayek pedesaan yang melewati wilayah 1(satu) provinsi.
- 2) Gubernur untuk penyelenggaraan angkutan orang yang melayani:
 - a) Trayek antarkota yang melampaui wilayah 1 (satu) kabupaten/kota dalam 1(satu) provinsi;
 - b) Trayek angkutan perkotaan yang melampaui wilayah 1(satu) kabupaten/kota dalam satu provinsi;
 - c) Trayek pedesaan yang melampaui wilayah 1 (satu) kabupaten dalam satu provinsi.

⁴¹ Indonesia, *Undang-undang Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, UU No. 22, LN No. 96 Tahun 2009, Pasal 175.

- 3) Gubernur Daerah Ibukota Jakarta untuk penyelenggaraan angkutan orang yang melayani trayek yang seluruhnya berada dalam wilayah Provinsi Daerah Ibukota Jakarta.
- 4) Bupati untuk penyelenggaraan angkutan orang yang melayani:
 - a) Trayek pedesaan yang berada dalam 1 (satu) wilayah kabupaten;
 - b) Trayek perkotaan yang berada dalam 1 (satu) wilayah kabupaten.
- 5) Walikota untuk penyelenggaraan angkutan orang yang melayani trayek perkotaan yang berada dalam 1 (satu) wilayah kota.

Pemegang izin penyelenggaraan angkutan orang dalam trayek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 177 Undang-undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan wajib melaksanakan ketentuan yang ditetapkan dalam izin yang diberikan dan mengoperasikan kendaraan bermotor umum sesuai dengan standar pelayanan minimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 141 ayat (1) yang meliputi keamanan, keselamatan, kenyamanan, keterjangkauan, kesetaraan dan keteraturan.

Sementara itu, izin penyelenggaraan angkutan orang tidak dalam trayek diberikan oleh:

- 1) Menteri yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan untuk angkutan orang yang melayani:
 - a. Angkutan taksi yang wilayah operasinya melampaui 1 (satu) daerah provinsi;
 - b. Angkutan dengan tujuan tertentu; atau
 - c. Angkutan pariwisata.
- 2) Gubernur untuk angkutan taksi yang wilayah operasinya melampaui lebih dari 1(satu) daerah kabupaten/kota dalam 1(satu) provinsi;
- 3) Bupati/Walikota untuk taksi dan angkutan kawasan tertentu yang wilayah operasinya berada dalam wilayah kabupaten/kota.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan pemberian izin diatur dengan peraturan Menteri yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan.⁴² Izin penyelenggaraan angkutan barang khusus menurut ketentuan Pasal 180 ayat (1) diberikan

⁴² Indonesia, *Undang-undang Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, UU No. 22, LN No. 96 Tahun 2009, Pasal 179.

oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan.

Menurut Undang-undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang menjadi kewajiban dari perusahaan angkutan umum adalah: ⁴³

- a. Mengangkut orang dan/atau barang setelah disepakati perjanjian pengangkutan dan/atau dilakukan pembayaran biaya angkutan oleh penumpang dan/atau pengirim barang;
- b. Mengembalikan biaya angkutan yang telah dibayar oleh penumpang dan/atau pengirim barang jika terjadi pembatalan pemberangkatan.
- c. Mengganti kerugian yang diderita oleh penumpang atau pengirim barang karena lalai dalam melaksanakan pelayanan angkutan.
- d. Mengasuransikan tanggung jawabnya.

Sedangkan yang menjadi hak dari perusahaan angkutan umum adalah: ⁴⁴

- a. Perusahaan Angkutan Umum berhak untuk menahan barang yang diangkut jika pengirim atau penerima tidak memenuhi kewajiban dalam batas waktu yang ditetapkan sesuai dengan perjanjian angkutan.
- b. Perusahaan Angkutan Umum berhak memungut biaya tambahan atas barang yang disimpan dan tidak diambil sesuai dengan kesepakatan.
- c. Perusahaan Angkutan Umum berhak menjual barang yang diangkut secara lelang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan jika pengirim atau penerima tidak memenuhi kewajiban sesuai dengan kesepakatan.
- d. Jika barang angkutan tidak diambil oleh pengirim atau penerima sesuai dengan batas waktu yang telah disepakati, Perusahaan Angkutan Umum berhak memusnahkan barang yang sifatnya berbahaya atau mengganggu dalam penyimpanannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Tanggung jawab penyelenggara jasa pengangkutan jalan

⁴³ *Ibid.*, Pasal 186 sampai dengan Pasal 188.

⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 195 – 196

Tanggung jawab perusahaan angkutan umum terhadap penumpang diatur dalam Pasal 192 ayat (1) Undang-undang No. 22 Tahun 2009 yang berbunyi: “Perusahaan angkutan umum bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh penumpang yang meninggal dunia atau luka akibat penyelenggaraan angkutan kecuali disebabkan oleh suatu kejadian yang tidak dapat dicegah atau dihindari atau karena kesalahan penumpang.” Dari ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa sistem tanggung jawab yang dianut di sini adalah Strict Liability atau tanggung jawab mutlak dimana perusahaan angkutan umum secara langsung dianggap bertanggung jawab apabila ada penumpang dunia yang meninggal dunia atau luka akibat penyelenggaraan angkutan, kecuali apabila perusahaan angkutan tersebut dapat membuktikan bahwa hal itu terjadi oleh karena suatu kejadian yang tidak dapat dicegah atau dihindari atau karena kesalahan penumpang sendiri. Namun demikian, jumlah ganti kerugian terbatas pada kerugian yang nyata-nyata dialami sebagaimana diatur dalam Pasal 192 ayat (2). Menurut Siti Nurbaiti, ayat ini mengatur sistem *limitation of liability* dan tidak tepat ditujukan kepada penumpang yang meninggal dunia oleh karena jiwa seseorang tidak dapat dinilai dengan uang sehingga tidak dapat dihitung kerugiannya. Sebaliknya, jika ada penumpang yang mengalami luka-luka, perhitungan bisa didasarkan pada biaya perawatan.⁴⁵ Tanggung jawab perusahaan angkutan dimulai sejak penumpang diangkut dan berakhir di tempat tujuan yang disepakati.⁴⁶

Di samping bertanggung jawab terhadap penumpang, perusahaan angkutan umum juga bertanggung jawab atas kerugian barang bawaan penumpang yang diakibatkan oleh kesalahan atau kelalaiannya. Hal ini tersirat dalam ketentuan Pasal 192 ayat (4) yang berbunyi, “Pengangkut tidak bertanggung jawab atas kerugian barang bawaan penumpang, kecuali jika penumpang tersebut dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh kesalahan atau kelalaian pengangkut.” Di sini terdapat asas “*presumption of non liability*” atau prasangka tidak bersalah dimana

⁴⁵ Nurbaiti, *op.cit.*, hal. 98.

⁴⁶ Indonesia, *Undang-undang Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, UU No. 22, LN No. 96 Tahun 2009, Pasal. 192 ayat (3)

pengangkut dianggap tidak bertanggung jawab atas kerugian barang bawaan penumpang dan pembuktian unsur kesalahan atau kelalaian pengangkut ada pada penumpang. Namun asas prasangka tidak bersalah ini hanya berlaku terhadap barang bawaan penumpang yang berada dalam pengawasan penumpang sendiri.⁴⁷

Sedangkan di dalam Pasal 193 ayat (1) dinyatakan bahwa perusahaan angkutan umum bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pengirim barang karena barang musnah, hilang, atau rusak akibat penyelenggaraan angkutan, kecuali terbukti bahwa musnah, hilang atau rusaknya barang disebabkan oleh suatu kejadian yang tidak dapat dicegah atau dihindari atau kesalahan pengirim. Dari uraian pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa tanggung jawab pengangkut terhadap pengirim barang dalam hal barang musnah, hilang atau rusak akibat penyelenggaraan angkutan merupakan tanggung jawab mutlak. Namun demikian, sama halnya dengan tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang, jumlah ganti rugi yang harus dibayarkan oleh perusahaan angkutan kepada pengirim barang terbatas pada kerugian yang nyata-nyata dialami.⁴⁸ Tanggung jawab pengangkut tersebut dimulai sejak barang diangkut sampai barang diserahkan di tempat tujuan yang disepakati. Terkait dengan tanggung jawab pengangkut terhadap pengirim barang, Pasal 193 ayat (3) Undang-undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menentukan bahwa perusahaan angkutan umum tidak bertanggung jawab jika kerugian disebabkan oleh pencantuman keterangan yang tidak sesuai dengan surat muatan angkutan barang.

Di samping tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang dan terhadap pengirim barang, Undang-undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan juga mengatur mengenai tanggung jawab pengangkut terhadap pihak ketiga. Pasal 194 ayat (1) tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menyatakan: “Perusahaan angkutan umum tidak bertanggung jawab atas kerugian yang diderita pihak ketiga, kecuali jika

⁴⁷ Nurbaiti, *op.cit.*, hal. 100-101.

⁴⁸ Indonesia, *Undang-undang Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, UU No. 22, LN No. 96 Tahun 2009, Pasal 193 ayat (2)

pihak ketiga dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh kesalahan perusahaan angkutan umum.” Dari unsur-unsur ketentuan pasal tersebut, dapat disimpulkan tanggung jawab pengangkut di sini adalah tanggung jawab yang didasarkan atas kesalahan (*liability based on fault*) .



BAB III
ANALISIS YURIDIS KEMUNGKINAN PENERAPAN
STRICT LIABILITY DALAM KECELAKAAN
TRANSPORTASI PUBLIK

I. Kondisi Transportasi Publik Nasional khususnya Kereta Api

Permasalahan terbesar yang dihadapi oleh Kota Jakarta adalah buruknya sistem transportasi terutama angkutan umum. Beberapa persoalan transportasi yang menonjol di Kota Jakarta dan sekitarnya (Jabodetabek = Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi) dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Perlakuan istimewa untuk kendaraan bermotor pribadi yang berdampak pada tingginya polusi udara maupun suara dari sektor transportasi dan kemacetan di sepanjang jalan-jalan Jakarta;
2. Buruknya kondisi angkutan umum, baik secara kuantitatif maupun kualitatif (tidak aman, tidak nyaman, dan tidak tepat waktu);
3. Terbaikannya angkutan berbasis rel dan air;
4. Tidak ada ruang bagi moda transportasi tidak bermotor, seperti becak, sepeda dan dokar;
5. Sarana dan prasarana transportasi tidak berpihak pada pejalan kaki: minimnya trotoar, baik di jalan protokol maupun jalan kolektor dan lingkungan. Jembatan penyeberangan orang (JPO) semata-mata dibangun untuk memfasilitasi kenyamanan laju kendaraan bermotor, ketimbang kemudahan penyeberang jalan;
6. Tidak memiliki perspektif manusiawi karena tidak akomodatif terhadap kepentingan anak-anak, pelajar, ibu hamil, orang lanjut usia, dan orang-orang yang secara fisik mengalami gangguan (difable);
7. Kebijakan antar instansi yang tidak sejalan sehingga tidak saling bersinergi untuk mewujudkan sistem transportasi yang baik, sebaliknya justru memperburuk kondisi lalu lintas.
8. Kebijakan jangka pendek, menengah, dan panjang dalam pengembangan sistem transportasi yang tidak jelas. Kebijakan bersifat tambal sulam atau

hanya menunda masalah, tidak berorientasi pada penyelesaian masalah kemacetan.

9. Pelaksanaan perencanaan dan atau kebijakan yang tidak konsisten, seperti tercermin dari pelaksanaan Pola Transportasi Makro (PTM), ganti pejabat ganti kebijakan.
10. Tidak ada sinergi antara perencanaan kota dan tata guna lahan sehingga pembangunan perkantoran, perumahan, atau tempat usaha komersial sering tidak disertai dengan pembangunan infrastruktur jalan.
11. Penegakan hukum sangat lemah;
12. Disiplin warga yang amat rendah;
13. Tidak ada jaminan keamanan, kenyamanan, dan keselamatan bagi pengguna angkutan umum.
14. Tidak ada kesadaran dari semua pihak untuk mewujudkan Jakarta sebagai kota yang layak huni, sehingga semua akan berusaha mengurangi penggunaan kendaraan bermotor pribadi.¹

Salah satu permasalahan transportasi umum yang cukup memprihatinkan adalah kurangnya perhatian atas keselamatan jiwa penumpang. Yang menjadi sorotan akhir-akhir ini adalah tingginya angka kecelakaan kereta api yang tidak jarang menelan korban jiwa. Padahal kereta, khususnya Kereta Rel Listrik (KRL) merupakan moda transportasi yang banyak dipilih masyarakat komuter karena murah dan cepat. Dalam sehari, sekitar 500.000 orang terangkut KRL. Tercatat 438 perjalanan KRL perhari dalam kondisi normal.² Bahkan jenis transportasi yang bisa menampung penumpang dalam jumlah besar dan menjadi andalan bagi sebagian besar masyarakat, yaitu kereta api, tercatat sering mengalami kecelakaan yang tidak jarang menelan korban jiwa. Peristiwa kecelakaan kereta terakhir yang menelan korban jiwa adalah tabrakan maut antara Kereta Eksekutif Argo Bromo Angrek dan Kereta Senja Utama di Petarukan, Jawa Tengah awal Oktober 2010 yang menelan korban jiwa 36 orang dan 38 luka berat. Sungguh suatu jumlah yang tidak sedikit. Tidak lama kemudian terjadi pula peristiwa anjloknya Kereta Api Harina jurusan Semarang – Bandung di Desa Mekargalih, Jatiluhur, Jawa

¹ Darmaningtyas, *Transportasi Di Jakarta Menjemput Maut* (Jakarta: Pustaka Yashiba, 2010), hal. 17-19.

² Harian Kompas, Sabtu 10 Desember 2010, hal. 25.

Barat. Gambaran mengenai kecelakaan kereta api selama kurun waktu 7 (tujuh) tahun dapat dilihat dalam Tabel dan Grafik seperti yang terdapat di bawah ini.

1). Tabel mengenai Kecelakaan Kereta Api (Tabel 1 s.d Tabel 3)³

Tabel 1. Data Kecelakaan Kereta Api

No.	JENIS KECELAKAAN	TAHUN						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Tabrakan KA vs KA	7	10	5	3	3	5	3
2	Tabrakan KA vs Kendaraan Umum	30	15	24	20	21	21	8
3	Anjlog	91	66	68	110	99	41	25
4	Terguling			5	7	8	7	4
JUMLAH		128	91	102	140	131	74	40

Tabel 2. Data Korban Kecelakaan Kereta Api

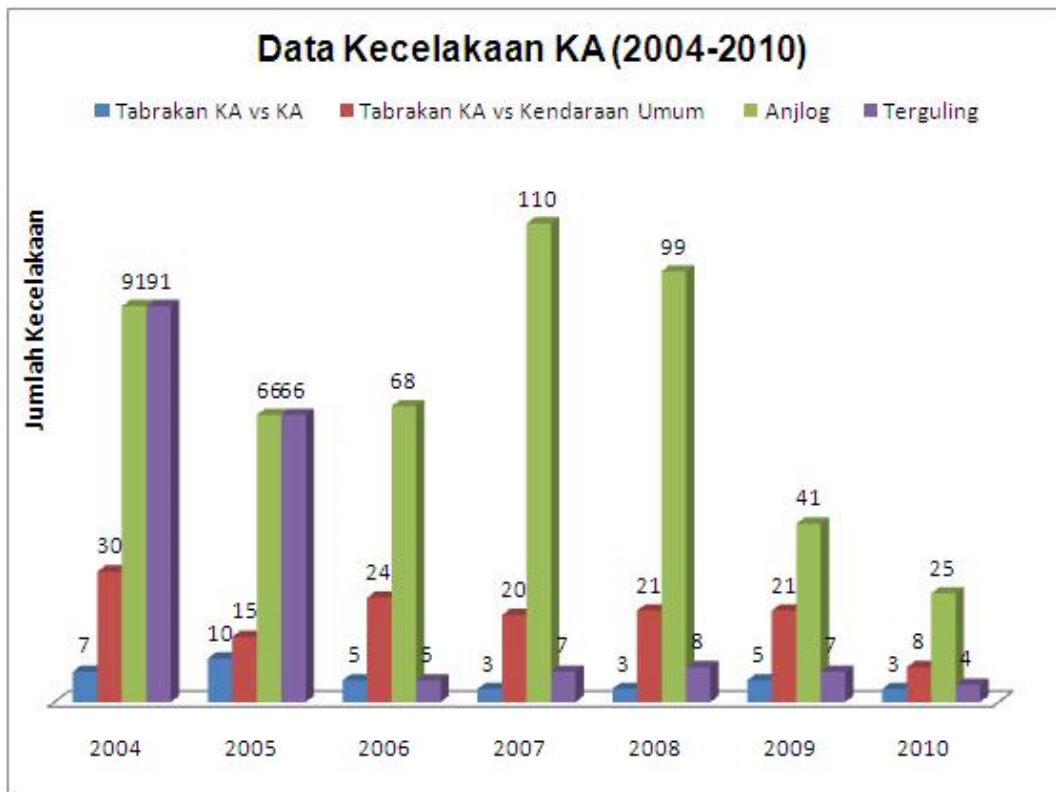
KORBAN	TAHUN						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Meninggal	85	36	50	34	45	57	60
Luka Berat	78	85	76	128	78	122	87
Luka Ringan	29	111	52	164	73	76	102
Jumlah Korban	192	232	178	326	196	255	249

Tabel 3. Rekapitulasi Injurer Kereta Api

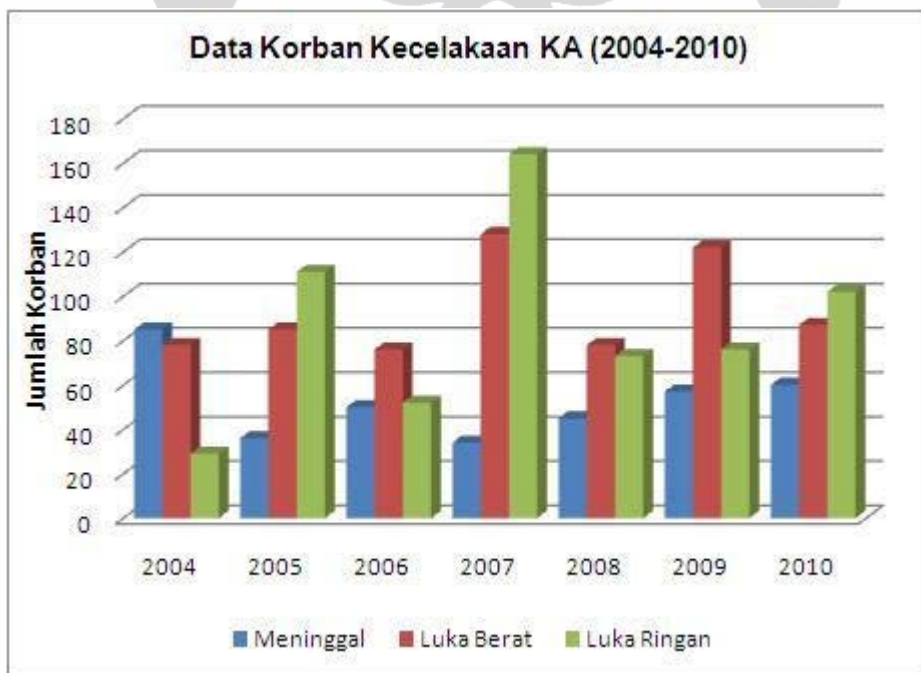
No	Penyebab	Tahun					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011*
1	Sarana	44	48	37	22	11	3
2	Prasarana	26	39	24	12	6	1
3	SDM Operator	13	34	49	24	14	1
4	Eksternal	29	30	30	23	28	3
5	Alam	4	8	7	9	9	0
Jumlah		116	159	147	90	68	8
* Posisi Februari 2011							

³ Sumber: Direktorat Jenderal Perkeretaapian, Kementerian Perhubungan Republik Indonesia.

2). Data kecelakaan Kereta Api dalam Grafik (Grafik 1 s.d Grafik 5)⁴
 Grafik 1

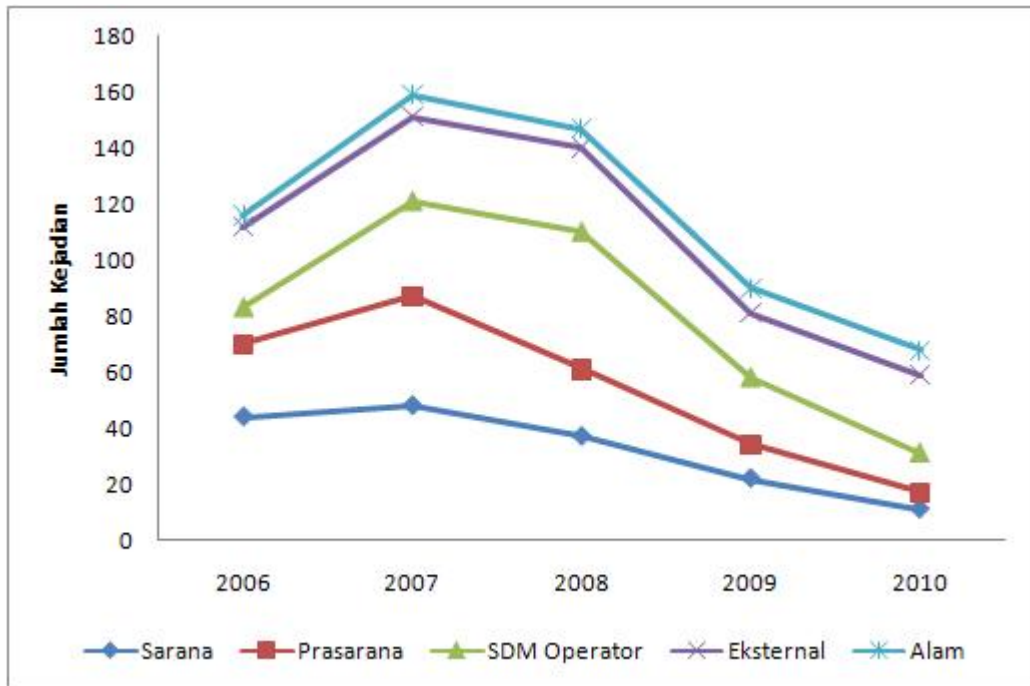


Grafik 2

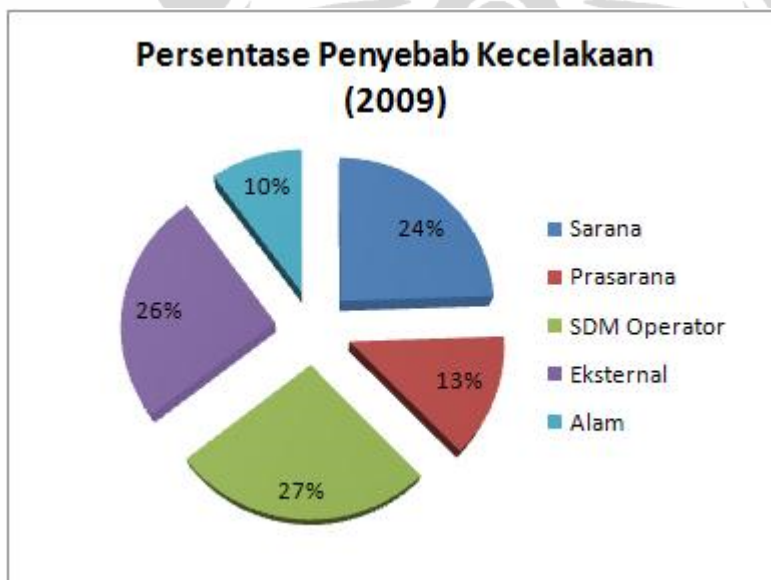


⁴ Sumber: Direktorat Jenderal Perkeretaapian, Kementerian Perhubungan Republik Indonesia.

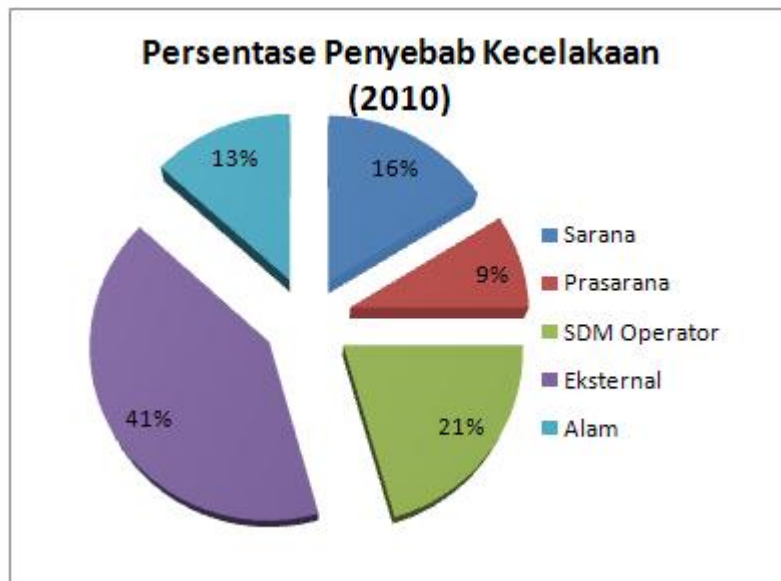
Grafik 3



Grafik 4.



Grafik 5.



Kondisi perkeretaapian tersebut tentu menjadi keprihatinan bersama karena kontras dengan kondisi perkeretaapian di negara-negara lain yang juga memiliki riwayat panjang perkeretaapian seperti Perancis, Jerman dan Jepang. Padahal menurut pengamat perkeretaapian Moch Hendrowijono, kereta api merupakan moda transportasi masa depan. Kereta api tidak hanya ramah lingkungan dan hemat bahan bakar tetapi juga mampu membawa penumpang dan barang dalam jumlah banyak; yang berbeda dengan mode transportasi darat lainnya seperti bus dan truk.⁵

II. Peranan Strict Liability dalam Penurunan Angka Kecelakaan

II.1. Sistem Tanggung Jawab dan Insentif yang Dihasilkan

Sistem tanggung jawab terhadap kecelakaan menetapkan suatu kondisi dimana injurer harus memberikan kompensasi terhadap korban atas kerugian yang diderita. Efek diberlakukannya suatu sistem tanggung jawab adalah timbulnya insentif untuk mengurangi risiko baik berupa beban pertanggungangan dan biaya-

⁵ Harian Kompas, Jumat 22 Oktober 2010, hal. 1.

biaya administrasi yang ditimbulkan jika kecelakaan terjadi. Sistem tanggung jawab juga berperan dalam hal mengendalikan kegiatan yang berbahaya.⁶

Dalam hal terjadi suatu kecelakaan, jenis tanggung jawab yang umum berlaku adalah *strict liability* dan *negligence*. Berdasarkan ketentuan *strict liability*, *injurer* harus selalu membayar ganti kerugian kepada korban terkait dengan kecelakaan yang ia timbulkan. Sedangkan berdasarkan ketentuan *negligence rule*, *injurer* harus membayar ganti kerugian yang ia timbulkan hanya apabila ia didapati bersalah, yaitu ketika tingkat kehati-hatian yang ia lakukan lebih rendah daripada standar kehati-hatian yang ditetapkan oleh pengadilan, yang lebih dikenal sebagai *due care*.⁷ *Negligence rule* merupakan sistem tanggung jawab yang dominan, sedangkan *strict liability* hanya diterapkan pada kegiatan-kegiatan tertentu yang berbahaya. Pembahasan akan dimulai dengan menguji bagaimana sistem tanggung jawab dapat menciptakan insentif untuk mengurangi kecelakaan.

Tanggung jawab dalam *tort* dapat mendorong *injurer* untuk menginternalisasikan biaya yang sebelumnya menjadi beban pihak lain yang menjadi korban. Dalam membahas tanggung jawab dan insentif yang dihasilkan untuk mengurangi risiko, kita terlebih dahulu mengasumsikan bahwa para pihak adalah netral terhadap risiko. Para pihak yang terkait di sini adalah *injurer* dan korban, yang tidak memiliki hubungan kontraktual. *Injurer* bisa diartikan sebagai pengemudi atau pelaku usaha yang menimbulkan polusi, sedangkan yang menjadi korban adalah pejalan kaki atau penduduk setempat yang terkena dampak. Dengan menggunakan pendekatan ekonomi, probabilitas terjadinya kecelakaan akan menurun apabila tindakan pencegahan (*preucation*) ditingkatkan. Bila probabilitas kecelakaan dilambangkan dengan p , dan tindakan pencegahan dilambangkan dengan x , maka dalam suatu grafik $p = p(x)$ merupakan fungsi x

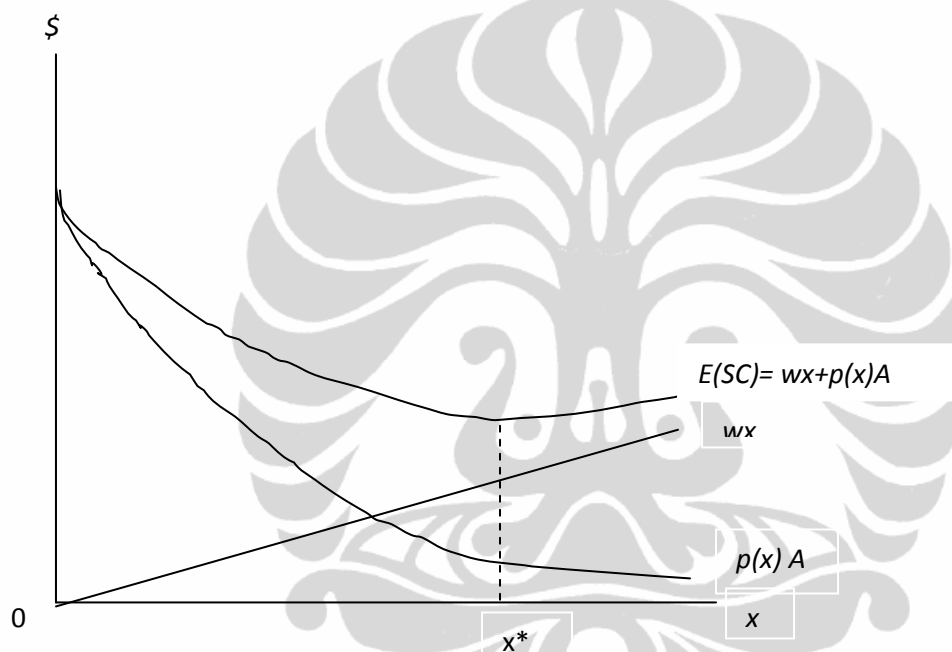
⁶ Steven Shavell, "Economics and Liability for Accidents", Harvard John M. Olin Center for Law, Economic and Business, Discussion Paper No. 535, 12/2005, abstrak.

⁷ *Negligence* di sini diartikan sebagai salah satu bentuk perbuatan melawan hukum (*tort*) dengan unsur kesalahan berupa kelalaian dalam memenuhi "duty of care" yang dimiliki oleh *defendant* terhadap *plaintiff*. *Duty of care* ini memiliki aspek-aspek antara lain: foreseeability, limitation in regard to the scope of the law of negligence and limitation in regard to the scope of recovery (J.C Smith, *Liability in Negligence*, hal. 1). Kadang istilah *negligence* ini dipakai untuk mengindikasikan ketentuan mengenai tanggung jawab yang bukan mutlak ataupun didasarkan pada kesengajaan. Harus dipahami bahwa kategori pertanggungjawaban ini tidak bisa dipisahkan secara mutlak pula (Cees van Dam, *European Tort Law*, hal. 801).

yang menurun. Jika terjadi suatu kecelakaan, akan terjadi suatu kerugian seperti hilangnya penghasilan, kerusakan harta benda, biaya pengobatan dan lainnya. Bila A melambangkan nilai uang dari kerugian yang ditimbulkan oleh suatu kecelakaan, maka A dikalikan p merupakan kerugian yang diperkirakan akan timbul yang dinilai dalam jumlah uang.

Grafik 6

Biaya sosial yang diperkirakan timbul oleh kecelakaan ditunjukkan oleh jumlah biaya pencegahan dan biaya yang diperkirakan timbul oleh kerugian.⁸



Biaya sosial yang diperkirakan tersebut diperoleh dengan menjumlahkan secara vertikal garis wx dan kurva $p(x)A$ pada setiap level tindakan pencegahan x . Hasilnya adalah kurva berbentuk U yang diberi label $SC = wx + p(x)A$. Oleh karena kurva perkiraan biaya sosial ini berbentuk U, terdapat nilai x yang berkaitan dengan dasar U. Nilai yang ditandai dengan x^* dalam grafik di atas merupakan level tindakan pencegahan yang meminimalisasi biaya sosial yang diperkirakan timbul oleh kecelakaan. Efisiensi mempersyaratkan minimalisasi

⁸ Robert Cooter and Thomas Ulen, *Law and Economic* (California: Addison Wesley Longman, Inc, 2000)., hal. 301.

biaya sosial, jadi x^* merupakan level tindakan pencegahan yang efisien secara sosial, atau secara sederhana, level tindakan pencegahan yang efisien.⁹

Di samping insentif, sistem tanggung jawab terkait pula dengan *level of care* atau tingkat kehati-hatian. Pada *unilateral accident*, kita bisa mengasumsikan bahwa *injurer* sendiri dapat mengurangi risiko dengan memilih tingkat kehati-hatian.¹⁰ Asumsikan x sebagai biaya untuk tindakan kehati-hatian (atau nilai uang dari upaya-upaya yang diambil) dan $p(x)$ adalah probabilitas kecelakaan yang menyebabkan kerugian h , di mana p mengalami penurunan dalam x . Asumsikan bahwa tujuan sosial adalah untuk meminimalkan total biaya yang diperkirakan, $x + p(x)h$, dan x^* menunjukkan x yang optimal. Dengan *strict liability*, *injurer* membayar kerugian sebesar h setiap kali kecelakaan terjadi, dan mereka secara wajar menanggung biaya perawatan x . Jadi, mereka meminimalkan $x + p(x)h$, dengan demikian, mereka memilih x^* . Berdasarkan ketentuan *negligence*, asumsikan bahwa tingkat kehati-hatian x^{\wedge} dipersamakan dengan x^* , yang berarti bahwa *injurer* yang menyebabkan kerusakan harus membayar h jika $x < x^*$ tetapi tidak perlu membayar apapun jika $x \geq x^*$. Kemudian *injurer* akan memilih x^* : ia tidak akan memilih $x > x^*$, karena hal itu akan membebani dia dengan biaya lebih besar dan ia menghindari tanggung jawab dengan hanya memilih x^* ; ia tidak akan memilih $x < x^*$, karena hal itu akan membuat dia bertanggung jawab (dalam hal mana analisis *strict liability* menunjukkan bahwa ia tidak akan memilih $x < x^*$).

Bagaimana hubungan antara *unilateral accident*, tingkat kehati-hatian dan tingkat aktivitas? *Unilateral accident* memungkinkan untuk *injurer* untuk memilih tingkat aktivitas z , yang diinterpretasikan sebagai jumlah berapa kali mereka terlibat dalam kegiatan mereka (atau jika *injurer* adalah perusahaan, skala output mereka). Apabila $b(z)$ menjadi manfaat dari kegiatan tersebut, dan asumsikan objek sosial adalah memaksimalkan $b(z) - z(x + p(x)h)$; di sini $x + p(x)h$ diasumsikan sebagai biaya kehati-hatian dan bahaya yang diperkirakan terjadi setiap kali *injurer* terlibat dalam kegiatannya. Apabila x^* dan z^* merupakan nilai-nilai yang optimal, perhatikan bahwa, seperti sebelumnya, x^* meminimalkan $x + p(x)h$, dan bahwa z^* memenuhi $BN(z) = x^* + p(x^*)h$, manfaat marginal dari aktivitas sama dengan biaya sosial marginal, yang terdiri dari jumlah

⁹ Cooter, *op.cit.*, hal. 301.

¹⁰ Shavell, *loc.cit.*, hal. 2

dari biaya kehati-hatian yang optimal dan kerugian kecelakaan yang diperkirakan.¹¹

Pada *strict liability*, *injurer* memilih baik tingkat kehati-hatian maupun tingkat aktivitas secara optimal, dimana tujuan mereka adalah tujuan sosial. Pada ketentuan *negligence*, *injurer* memilih kehati-hatian yang optimal x^* seperti sebelumnya, tetapi aktivitas mereka secara sosial berlebihan. Karena *injurer* menghindari tanggung jawab dengan mengambil sikap kehati-hatian x^* , ia memilih z untuk memaksimalkan $b(z) - zx^*$, sehingga z memenuhi $b'(z) = x^*$. Biaya *injurer* untuk menaikkan tingkat kegiatannya hanya biaya kehati-hatian x^* , yang kurang dari biaya sosial, yang juga mencakup $p(x^*)h$. Kegagalan ketentuan *negligence* untuk mengendalikan tingkat aktivitas timbul karena kelalaian didefinisikan dalam hal kehati-hatian saja. Sebuah pembenaran untuk asumsi ini adalah bahwa pengadilan mungkin akan menghadapi kesulitan dalam memasukkan tingkat aktivitas pada definisi kelalaian. Masalah dengan tingkat aktivitas pada ketentuan *negligence* ini berlaku untuk setiap aspek perilaku yang akan sulit untuk dimasukkan ke dalam standar kelalaian (termasuk, misalnya, penelitian dan kegiatan pembangunan).

II.2 *Liability Insurance*

Menurut Shavell, solusi sosial yang ideal terhadap masalah kecelakaan adalah bagaimana mengurangi kerugian yang ditimbulkan oleh kecelakaan, namun juga bagaimana melindungi pihak-pihak terhadap risiko yang ada. Hal ini relevant oleh karena bukan hanya korban potensial saja yang kemungkinan akan menghadapi risiko kerugian oleh karena kecelakaan, namun juga *injurer* potensial yang kemungkinan akan menghadapi risiko memikul tanggung jawab. Risiko yang dihadapi oleh korban potensial dapat diminimalkan melalui asuransi kecelakaan, sementara risiko yang dihadapi oleh *injurer* potensial dapat diminimalkan melalui asuransi pertanggungjawaban (*liability insurance*).¹²

Pihak-pihak bisa mengasuransikan risiko yang mungkin ia hadapi baik oleh karena keinginannya sendiri untuk menghindari beban risiko atau oleh karena adanya peraturan yang mewajibkannya. Contoh asuransi yang diwajibkan atau

¹¹ Shavell, *loc.cit.*, hal. 4

¹² *Ibid.*, hal. 5

compulsory insurance ini adalah asuransi kendaraan bermotor yang bertujuan untuk menjamin kompensasi terhadap pihak yang menderita kerugian oleh karena kecelakaan.¹³ Salah satu argumentasi mengenai pentingnya *compulsory insurance* ini adalah tersedianya proteksi bagi korban apabila injurer dalam keadaan tidak mampu untuk memberikan kompensasi. Di samping itu para ahli ekonomi juga menekankan bahwa tanpa adanya jaminan yang cukup, upaya pencegahan pun tidak maksimal sehingga menimbulkan peningkatan risiko.¹⁴

Pembahasan di sini akan ditekankan pada *liability insurance* dalam model kecelakaan dan tanggung jawab yang sederhana, dimana terdapat dua pihak di sini yaitu *potential injurer* dan *potential victim*. Dari model ini ada beberapa hal yang bisa diasumsikan sebagaimana akan diuraikan berikut. Pertama, injurer hanya dapat mengurangi risiko timbulnya kerugian dengan mengambil sikap berhati-hati atau disebut juga sebagai *preucationary behavior*, seperti berkendara dengan memperhatikan kondisi lalu lintas atau membeli alat penunjang keselamatan. Kedua, segala kerugian yang ditimbulkan bisa dinilai dengan uang. Ketiga, injurer merupakan pihak yang dituntut oleh korban, karena memiliki tanggung jawab mutlak atas kerugian yang ditimbulkan dan memiliki asset untuk membayar ganti rugi. Keempat, injurer dan korban sama-sama menghindari risiko, dan asuransi pertanggungjawaban dijual dalam tarif yang fair oleh industri asuransi yang kompetitif. Kelima, ada dua bentuk pengaturan atas asuransi: pertanggungan yang dilarang, dan persyaratan pertanggungan penuh. Keenam, kesejahteraan sosial secara positif bergantung pada manfaat yang diharapkan dari injurer dan korban.¹⁵

Sikap berhati-hati dari injurer bervariasi dan tergantung pada berbagai macam kondisi. Apabila injurer membeli pertanggungan sebagian atas tanggung jawabnya, tingkat kehati-hatian yang ia terapkan adalah positif namun cenderung di bawah optimal. Hasil yang dicapai menjadi tidak ideal karena tingkat kehati-

¹³ Alma Cohen and Rajeev Dehejia, "The Effect of Automobile Insurance and Accident Liability Laws on Traffic Fatalities," Harvard John M. Olin Center for Law, Economics, and Business, Discussion Paper No. 4796/2004, hal. 5.

¹⁴ M. Faure, "Economic Criteria for Compulsory Insurance", Maastricht Faculty of Law Working Paper Series, didownload dari <http://www.unimaas.nl/default.asp?template=werkveld.htm&id=F60BL5P00MJO466V63M6&taal=nl>

¹⁵ Shavell, "On the Social Function and the Regulation of Liability Insurance", Harvard John M. Olin Center for Law, Economic and Business, Discussion Paper No 278, 3/2000, hal. 3

hatian dari injurer berbeda dengan tingkat kehati-hatian sosial yang optimal ; hasil yang dicapai juga kurang ideal oleh karena injurer cenderung untuk menanggung risiko tertentu.¹⁶ Di lain pihak, walaupun hasil yang dicapai oleh asuransi pertanggungjawaban adalah tidak ideal secara sosial, tidak serta merta dapat diatasi dengan menerbitkan suatu peraturan yang melarang keberadaan asuransi pertanggungjawaban. Adalah benar bahwa larangan penjualan asuransi pertanggungjawaban akan meningkatkan tingkat kehati-hatian injurer oleh karena injurer yang bersangkutan akan sepenuhnya bertanggung jawab. Namun apabila asuransi pertanggungjawaban dilarang, injurer diposisikan dalam keadaan yang tidak menguntungkan oleh karena kehilangan pertanggungan terhadap risiko ganti rugi yang mungkin akan timbul. Pada saat yang sama, korban juga tidak akan diuntungkan oleh ketiadaan pertanggungan tersebut. Bahkan sesungguhnya korban tidak peduli apakah injurer membeli asuransi pertanggungjawaban atau tidak, dan bagaimana tingkat kehati-hatian mereka, oleh karena berdasarkan hipotesis korban diberikan kompensasi secara penuh atas kerugian yang ia alami berdasarkan definisi dari *strict liability*. Dengan demikian, maka larangan keberadaan asuransi pertanggungjawaban juga tidak menguntungkan secara sosial. Di pihak lain, peraturan yang mengharuskan adanya asuransi pertanggungjawaban penuh juga tidak menguntungkan secara sosial oleh karena injurer tidak diuntungkan karena tidak ada kemungkinan untuk memilih asuransi pertanggungjawaban partial. Hal ini menurunkan manfaat yang diharapkan dari injurer dan mengakibatkan tidak ada perubahan pada manfaat yang diharapkan dari korban. Dengan kata lain, peraturan yang melarang adanya asuransi pertanggungjawaban atau mewajibkan asuransi pertanggungjawaban penuh tidak menguntungkan secara sosial oleh karena kerugian sosial yang ditimbulkan oleh kecelakaan ditanggung sepenuhnya oleh injurer, eksternalitas dari kerugian diinternalisasikan. Oleh karena itu, tidak menguntungkan secara sosial bagi negara untuk melakukan intervensi terhadap kontrak yang dibuat oleh injurer khususnya kontrak yang terkait dengan asuransi pertanggungjawaban.¹⁷

¹⁶ Shavell, *op.cit.*, hal. 8

¹⁷ *Ibid.*, hal. 9

Asuransi pertanggungjawaban sangat penting bagi efektivitas penerapan *strict liability*. Insolvency atau ketidakmampuan *injurer* untuk membayar ganti rugi lebih merupakan persoalan yang serius pada *strict liability* dibanding *negligence*. Pada umumnya, apabila jumlah kerugian yang ditimbulkan melebihi kekayaan *injurer*, permasalahan *underdeterrence* (pencegahan yang tidak maksimal) pun muncul.¹⁸ Namun demikian, dengan ketentuan *strict liability injurer* akan menganggap kecelakaan sebagai sesuatu yang setara dengan jumlah kekayaannya dan karenanya ia akan mengambil tindakan pencegahan yang seperlunya yang nilainya setara dengan jumlah kekayaan yg ia miliki. Jika kekayaan itu lebih rendah dari nilai kerugian yang ditimbulkan oleh kecelakaan, *injurer* akan mengambil tindakan pencegahan yang kurang dari optimal. Dengan demikian, pada *strict liability* permasalahan *underdeterrence* timbul apabila nilai kerugian yang ditimbulkan oleh kecelakaan melebihi kekayaan *injurer*.¹⁹

Di sisi lain, *insolvency* pada *negligence* tidak begitu menjadi persoalan oleh karena berdasarkan sistem *negligence injurer* akan tetap memiliki insentif unruk mengambil tindakan kehati-hatian sebagaimana dipersyaratkan oleh sistem hukum sepanjang biaya kehati-hatian yang optimal masih di bawah jumlah kekayaan individualnya. Alasannya adalah bahwa *injurer* tetap akan berhati-hati untuk menghindari kewajiban membayar kompensasi kepada korban. Dalam *negligence*, *insolvency* hanya akan menjadi masalah apabila biaya kehati-hatian melampaui jumlah kekayaan *injurer*.²⁰ Pada tingkat pembuat kebijakan, pengenalan terhadap *strict liability* hanya akan menjadi efisien apabila ketentuan *strict liability* itu disertai dengan jaminan yang bisa dicairkan dalam jumlah yang memadai, seperti *compulsory insurance* atau asuransi yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.²¹

¹⁸ Faure, *loc.cit.*, hal. 10

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

II.3 Kemungkinan Penerapan *Strict Liability* dalam bidang Transportasi Publik Khususnya Kereta Api

Dari penjelasan mengenai sistem tanggung jawab dan insentif yang ditimbulkan terhadap kecelakaan, kita dapat melihat bahwa baik ketentuan *strict liability* maupun *negligence* masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Terkait dengan tingkat aktivitas, terdapat suatu proposisi yang menyatakan bahwa *strict liability* menjadi suatu preferensi apabila yang diinginkan adalah mengurangi tingkat aktivitas *injurer*, dan bukan tingkat aktivitas korban.²² Pertanyaan yang timbul dari proposisi tersebut adalah: Bilamana, tepatnya, kita harus memilih untuk mengurangi tingkat aktivitas *injurer* ketimbang korban? Kedua, mengapa kita tidak menetapkan bahwa baik *injurer* maupun korban sama-sama bertanggung jawab secara mutlak?²³

Terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut, maka di dalam tulisannya Keith Hylton mencoba menguji eksternalisasi silang (*cross-externalization*) terhadap risiko yang terjadi ketika pelaku secara bersama-sama terlibat dalam suatu aktivitas yang berbahaya seperti mengemudi. Pilihan antara *strict liability* dan *negligence* tergantung pada hingga sejauh mana ada *reciprocal exchange* (pertukaran secara timbal balik), dalam pengertian bahwa risiko yang dieksternalisasi oleh A ke B dengan gambaran kasar adalah sama dengan risiko yang dieksternalisasi oleh B ke A. Yang menjadi kunci untuk menentukan preferensi antara *strict liability* dengan *negligence* antara lain adalah:

- Eksternalisasi risiko : *strict liability* menjadi pilihan hanya ketika risiko yang ada bersifat *nonreciprocal* (tidak saling timbal balik). Ketika risiko bersifat *nonreciprocal*, ketentuan *negligence* mendorong pihak yang melakukan eksternalisasi risiko tinggi untuk mengembangkan kegiatannya dan sebaliknya mendorong pihak yang melakukan eksternalisasi risiko rendah untuk mengontrakkan aktivitasnya sehingga memperbesar timbulnya kerugian. *Strict liability* mengarah pada hasil yang sebaliknya, oleh karena itu menjadi pilihan ketika risiko yang dieksternalisasi adalah asimetris.

²² Keith N. Hylton, "A Positive Theory of Strict Liability", Boston University School of Law Working Paper Series, Law and Economics Working Paper No 06-35, hal. 1

²³ Hylton, *loc.cit.*, hal. 1

- Eksternalisasi manfaat: Adanya eksternalisasi manfaat membuat hukum secara sosial diinginkan untuk mengadopsi ketentuan *negligence* ketimbang *strict liability* karena dengan demikian dimungkinkan adanya risiko timbal balik (*risk reciprocity*). Sebaliknya ketiadaan eksternalisasi manfaat akan membuat ketentuan tanggung jawab gagal untuk menimbulkan efek jera yang optimal dalam peristiwa kecelakaan yang melibatkan risiko bilateral.²⁴ Agar internalisasi risiko yang disebabkan oleh A dan B dengan mengemudi dapat dilakukan secara penuh, keduanya harus dipersyaratkan untuk membayar biaya kecelakaan yang terjadi di antara mereka. Oleh karena ketentuan mengenai tanggung jawab gagal untuk menekan kedua belah pihak pada suatu kecelakaan, maka insentif mereka untuk melakukan kegiatan akan menjadi berlebihan apabila tidak dibatasi dengan eksternalisasi manfaat.

Menurut Hylton, *strict liability* cocok untuk diterapkan untuk alasan kesejahteraan hanya ketika pelaku perbuatan melawan hukum (*tortfeasor*) melakukan eksternalisasi risiko yang lebih besar daripada pelaku biasa dan juga tidak melakukan eksternalisasi manfaat tambahan.

Pada aktivitas tertentu yang menimbulkan risiko yang serius apabila tanpa disengaja terlepas dari kendali pabrikan, pengangkut atau pengguna, *strict liability* bisa diberlakukan kepada pihak-pihak bersangkutan. Doktrin mengenai *strict liability* pada aktivitas yang secara abnormal berbahaya (*abnormally dangerous activity*) ini diperkenalkan di Amerika Serikat pada akhir abad kesembilan belas. Awalnya ketentuan *strict liability* ditujukan untuk memberikan ganti rugi kepada pemilik tanah atas kerusakan properti yang ia miliki akibat aktivitas atau suatu kondisi yang dilakukan pada tanah milik tergugat, dimana terdapat potensi membahayakan yang tidak bisa dihindarkan bahkan dengan tindakan kehati-hatian yang maksimal (*utmost care*).²⁵ Ketentuan ini berakar dari kasus *Rylands v. Fletcher* yang kemudian dikodifikasi dalam *Restatement (Second) of Torts*. Section 520 *Second Restatement* memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan “*abnormally dangerous*” yaitu antara lain:

²⁴ Hylton, *loc.cit.*, hal. 2

²⁵ John L. Diamond, Lawrence C. Levine, M. Stuart Madden, *Understanding Torts* (New York: Matthew Bender & Co, 1996), hal, 274-275.

- (a) *existence of high degree of risk of some harm to person, land or chattels of others;*
- (b) *likelihood that the harm that result from it will be great;*
- (c) *inability to eliminate the risk by the exercise of reasonable care;*
- (d) *extent to which the activity is not a matter of common usage;*
- (e) *inappropriateness of the activity to the place where it is carried on and;*
- (f) *extent to which its value to the community is outweighed by its dangerous attributes.*²⁶

Pada uraian terdahulu kita telah melihat bagaimana kemungkinan respons dari para pihak baik individu maupun organisasi terhadap standar ketentuan tanggung jawab yang berbeda. Sebagai contoh, apakah injurer yang potensial akan mengambil langkah-langkah pencegahan yang sama atau lebih banyak ataukah lebih sedikit apabila tindakan mereka dinilai dengan ketentuan standar *negligence* atau standar *strict liability*. Kemudian dengan menggunakan pendekatan analisis ekonomi terhadap kecelakaan, kita berupaya untuk mencapai *social goal* seperti meminimalkan biaya yang muncul akibat kecelakaan dengan cara meningkatkan *level of care* atau tingkat kehati-hatian oleh para pihak yang terlibat dalam suatu aktivitas yang bisa menimbulkan suatu kecelakaan. Penerapan suatu ketentuan tanggung jawab, apakah itu *negligence* atau *strict liability* akan menjadi efisien bila disesuaikan dengan jenis kecelakaan yang mungkin terjadi dari suatu aktivitas atau tindakan tertentu. Pada *unilateral accident*, dimana pada tipe kecelakaan ini hanya terdapat satu pihak yang memegang peranan utama dalam upaya pencegahan terjadinya kecelakaan, ketentuan *strict liability* adalah pilihan yang tepat oleh karena *strict liability* dapat mendorong perilaku yang optimal dalam pencegahan terjadinya kecelakaan.²⁷ Terkait dengan perlindungan konsumen di bidang jasa transportasi publik khususnya kereta api, pertanyaan yang timbul adalah ketentuan tanggung jawab apa yang tepat diberlakukan dalam hal terjadi suatu kecelakaan? Menurut pendapat penulis, ketentuan *strict liability* tepat dipergunakan untuk menurunkan angka kecelakaan yang sering merenggut korban jiwa. Pertama, *potential injurer* yang pokok dalam hal kemungkinan terjadinya

²⁶ Hylton, *loc.cit.*, hal. 19

²⁷ Thomas S. Ulen, "Review on Economic Analysis of Accident Law", *Journal of Economic Literature*, Vol. 26, No. 4 (Dec., 1988), pp. 1796-1797

kecelakaan dengan dioperasikannya kereta api adalah kereta api itu sendiri. Terlebih di Indonesia dimana jalur kereta api belum menggunakan sistem subway, kemungkinan terjadinya kecelakaan yang dapat menimbulkan korban jiwa akan menjadi lebih tinggi oleh karena jalur kereta api bersinggungan dengan jalan umum. Dengan diterapkannya ketentuan *strict liability* dalam hal terjadinya kecelakaan, diharapkan operator kereta api akan lebih berhati-hati dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk meminimalisasi terjadinya kecelakaan. Kedua, dengan penerapan *strict liability* diharapkan akan tercapai efisiensi pelayanan kereta api sehingga kereta api bisa menjadi moda transportasi publik yang aman dan nyaman bagi penumpang atau pengguna jasanya.

III. Pengaturan Transportasi Kereta Api di Negara Canada dan Amerika Serikat sebagai suatu perbandingan

III.1 Peraturan perundang-undangan Canada yang terkait dengan transportasi kereta api

Dengan memiliki jalur kereta sejauh 48.000 kilometer, Canada merupakan salah satu negara yang memiliki jaringan kereta api terbesar di dunia. Canada juga memiliki peraturan, standard dan program kerja untuk menjamin sistem perkeretaapian yang aman, mudah diakses dan kompetitif. Berikut adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan transportasi kereta api:

a. Canadian Transportation Act SC 1996, c.10

Canadian Transportation Act ini merupakan undang-undang yang mengatur mengenai permasalahan transportasi yang berada di bawah wewenang legislatif Parlemen Canada. Di dalam *Canadian Transport Act* ini terdapat pengaturan mengenai transportasi udara (air transportation) seperti terdapat pada Part II sekaligus kereta api (railway) seperti terdapat dalam Part III.²⁸ Badan yang mengatur permasalahan transportasi di Canada adalah *Canadian Transportation Agency*. Terkait dengan transportasi kereta api, badan ini mengatur permasalahan tarif dan pengaduan yang terkait dengan pelayanan industri kereta api, seperti

²⁸ Pengertian "Railway" itu sendiri dinyatakan dalam Pasal 87 Canadian Transportation Act yaitu : a railway within the legislative authority of Parliament and includes (a) branches, extensions, sidings, railwaybridges, tunnels, stations, depots, wharfs,rolling stock, equipment, stores, or other things connected with the railway, and (b) communications or signalling systems and related facilities and equipment used for railway purposes.

halnya perselisihan antara perusahaan-perusahaan kereta api dan pihak lain yang terkait dengan permasalahan infrastruktur kereta api. Badan ini memproses pengajuan permohonan *certificate of fitness* bagi usulan konstruksi dan pengoperasian kereta api, dan memberikan persetujuan terhadap konstruksi jalur kereta api. Di samping itu Badan Transportasi Canada juga membuat standar dan pengaturan biaya serta melakukan audit terhadap keuangan perusahaan kereta api. *Part III Canadian Transportation Act* ini berlaku terhadap:

- a. perusahaan yang mengoperasikan kereta api dari wilayah Amerika Serikat menuju Canada ;
- b. suatu sistem kereta api atau bagian dari sistem kereta api yang dimiliki, dikendalikan, disewakan atau dioperasikan oleh pihak yang mengoperasikan kereta api di bawah wewenang legislatif Parlemen.

Secara garis besar, ketentuan mengenai kereta api dalam *Canadian Transportation Act* terbagi atas:

- a. Konstruksi dan Pengoperasian Kereta Api;
- b. Transaksi Finansial Perusahaan Kereta Api;
- c. Biaya, Tarif dan Jasa;
- d. Pengalihan dan Pemberhentian Pengoperasian Jalur Kereta Api;
- e. Pengangkutan gandum dengan kereta api;
- f. Jasa Pengangkutan Penumpang.

Konstruksi atau pengoperasian kereta api tidak diizinkan tanpa adanya suatu *certificate of fitness*. Yang bisa mengajukan permohonan untuk mendapatkan *certificate of fitness* antara lain adalah pihak yang memiliki atau menyewa atau mengendalikan sistem kereta api, baik secara langsung maupun tidak langsung. *Certificate of fitness* tersebut diterbitkan dengan menyebutkan secara spesifik jangka waktu dan rute jalur kereta api yang akan dioperasikan. Badan Transportasi Canada akan mengabulkan permohonan *certificate of fitness* apabila terdapat keyakinan yang cukup akan adanya suatu asuransi pertanggungjawaban yang penuh bagi konstruksi atau pengoperasian kereta api, sebagaimana ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Di dalam menjalankan pekerjaannya perusahaan kereta api harus sebisa mungkin menghindari terjadinya kecelakaan. [Section 95 ayat (2) *Canadian Transportation*

Act]. Perusahaan kereta api harus membayar kompensasi kepada pihak yang menderita kerusakan atau kerugian nyata akibat dari pelaksanaan pekerjaannya dan kompensasi tersebut harus setara dengan jumlah ganti rugi terhadap kerusakan atau kerugian yang harus dibayarkan oleh perusahaan kereta api dalam hal ia bertanggung jawab tanpa adanya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.²⁹

Terkait dengan tanggung jawab perusahaan kereta api, berdasarkan ketentuan Pasal 137 ayat (1) *Canadian Transportation Act* perusahaan kereta api dilarang untuk melakukan pembatasan terhadap tanggung jawabnya terhadap *shipper* (pengirim barang) melalui kesepakatan tertulis yang ditandatangani oleh *shipper*. Jika tidak ada kesepakatan, maka perusahaan kereta api bertanggung jawab hingga pada batasan yang dapat ditetapkan oleh Badan secara spesifik pada perusahaan atau oleh peraturan perundang-undangan apabila ketentuan spesifik tersebut tidak ada.

b. Canadian Railway Safety Act

Canadian Railway Safety Act merupakan pengaturan yang lebih mendetail terhadap Part III Canadian Transportation Act. Ketentuan mengenai keselamatan perkeretaapian di dalam Canadian Railway Safety Act ini terbagi dalam beberapa bagian yaitu:

- I. Konstruksi atau Perubahan dalam Pekerjaan Kereta Api;
- II. Pengoperasian dan Pemeliharaan Pekerjaan serta Peralatan Kereta Api;
- III. Pengoperasian Non Kereta Api yang Berpengaruh terhadap Keselamatan Kereta Api;
- IV. Administrasi dan Pemberlakuan
- IV.1. Petugas Kepolisian
- V. Ketentuan Lain-lain
- VI. Amandemen dan Ketentuan Peralihan

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 41 Canadian Railway Safety Act, pelanggaran terhadap ketentuan dalam Canadian Railway Safety Act ini diancam dengan hukuman denda ataupun kurungan. Seseorang dinyatakan bersalah melakukan pelanggaran apabila ia melanggar ketentuan yang terdapat pada

²⁹ Subsection 95 (4) Canadian Transport Act.

subsection 7 (1) atau section 7.1, 18, 24, 37, 47, atau 47.1; suatu perintah yang dibuat oleh Menteri Transportasi atau pengawas keselamatan kereta api berdasarkan subsection 7 (2) atau 19 (1) atau section 31 atau 32; suatu persyaratan yang dibuat oleh Badan Transportasi Canada berdasarkan subsection 16 (3) atau 26 (3); suatu aturan yang berlaku berdasarkan section 19 atau 20; suatu arahan yang bersifat darurat yang dibuat oleh Menteri Transportasi berdasarkan section 33; atau suatu persyaratan yang dibuat berdasarkan subsection 39.1(2) dalam rangka menjalankan suatu langkah penyelamatan.

c. Railway Continuation Act 2007, S.C 2007 c. 8

Undang-undang ini bertujuan untuk menjamin kelangsungan operasi kereta api dalam hal terjadi perselisihan antara serikat pekerja kereta api dengan majikan. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 *Railway Continuation Act*, dalam hal terjadi baik majikan maupun pekerja harus melanjutkan pekerjaan sesuai dengan tanggung jawabnya masing-masing demi keberlangsungan operasi kereta api.

d. Railway Relocation and Crossing Act

Undang-undang ini bertujuan untuk memfasilitasi relokasi jalur kereta api atau mengubah rute lalu lintas kereta api dalam wilayah perkotaan dan untuk menyediakan bantuan keuangan pada pekerjaan yang dilakukan bagi perlindungan, keselamatan dan kenyamanan publik pada persimpangan kereta api.

e. Railway Third Party Liability Insurance Coverage Regulations

Peraturan ini berlaku bagi bagi pihak yang mengajukan usulan untuk melakukan pekerjaan konstruksi kereta api atau melakukan pengoperasian kereta api baik terhadap kereta api yang dimiliki sendiri maupun perusahaan lain yang mencakup pengoperasian terhadap sebagian dari kereta api yang dimiliki perusahaan lain. Pertanggung jawaban asuransi tanggung jawab pihak ketiga dikatakan mencukupi apabila terdapat:

- a. asuransi yang mencukupi, termasuk pertanggung jawaban langsung (self-insurance), untuk memberikan ganti rugi terhadap hal-hal berikut ini yang mungkin ditimbulkan oleh pekerjaan konstruksi atau pengoperasian kereta api yang diusulkan, termasuk pekerjaan konstruksi atau pengoperasian sementara yang timbul akibat kondisi yang tidak bisa diperkirakan sebelumnya:

- (i) luka-luka badan atau korban jiwa yang dialami pihak ketiga, termasuk luka-luka badan atau korban jiwa pada penumpang;
 - (ii) kerusakan pada harta benda pihak ketiga, termasuk kerusakan pada cargo;
 - (iii) pencemaran yang membahayakan.
- b. konfirmasi tertulis yang diberikan kepada Badan Transportasi oleh pemohon bahwa pemohon telah mengungkapkan sepenuhnya kepada penanggung (insurer) mengenai sifat dan cakupan konstruksi dan operasi kereta api yang diusulkan dan setiap risiko terkait yang bisa terjadi pada pihak ketiga; dan
- c. pengungkapan secara penuh kepada Badan Transportasi oleh pemohon mengenai jumlah *Self-Insured Retention* dan jumlah risiko tanggung jawab terhadap pihak ketiga yang mungkin ditimbulkan oleh konstruksi atau operasi kereta api yang diusulkan.³⁰

Dalam menentukan apakah pertanggungans asuransi tanggung jawab terhadap pihak ketiga tersebut memadai atau tidak, Badan Transportasi akan:

- a) menguji risiko yang terkait dengan konstruksi dan pekerjaan kereta api yang diusulkan dengan mempertimbangkan segala informasi yang diberikan oleh pemohon termasuk:
- (i) pengangkutan penumpang;
 - (ii) jarak tempuh kereta penumpang atau pengangkut barang;
 - (iii) volume lalu lintas kereta api;
 - (iv) kelas dan volume barang berbahaya yang yang diangkut oleh kereta api;
 - (v) tipe wilayah populasi yang dilayani;
 - (vi) jumlah tingkat persinggungan;
 - (vii) kecepatan kereta;
 - (viii) pelatihan untuk para kru kereta;
 - (ix) metode pengendalian kereta; dan
 - (x) catatan keselamatan keseluruhan dari pemohon; dan
- b) dalam rangka pertanggungans langsung (self-insurance), menilai kemampuan keuangan dari pemohon terhadap keberlangsungan tingkat pertanggungans langsung berdasarkan informasi berikut yang disediakan oleh pemohon.

³⁰ Pasal 4 Railway Third Party Liability Insurance Coverage Regulations

f. Canadian National Railway Passenger Train Travel Rules and Regulations

Peraturan ini berisikan ketentuan yang harus dipatuhi oleh penumpang kereta maupun pihak lain terkait dengan operasional kereta api.

III.2. Peraturan perundang-undangan Amerika Serikat yang terkait dengan transportasi kereta api

Struktur industri kereta api pengangkutan barang dan penumpang di Amerika Serikat beserta perangkat hukum dan kelembagaannya telah berkembang selama lima puluh tahun terakhir. Sebelum tahun 1960, sebagian besar industri kereta api secara langsung melayani pengangkutan barang dan segala jenis layanan pengangkutan penumpang dan diwajibkan oleh peraturan Interstate Commerce Commission (ICC) untuk tetap mempertahankan pelayanan ini kepada umum. Kemudian mulai tahun 1960-an kondisi finansial perkeretaapian memburuk karena kalah bersaing dengan industri transportasi penerbangan dan jalan raya. Pailitnya perusahaan-perusahaan industri kereta api pada tahun 1970 mendorong Kongres untuk melakukan langkah legislatif dan penggalangan dana yang bertujuan untuk mempertahankan pelayanan jasa angkutan barang di *Eastcost* dan akhirnya menempatkannya pada sektor privat. Kebijakan legislatif pun menggeser tanggung jawab atas layanan pengangkutan penumpang, baik antarkota maupun commuter kepada sektor publik termasuk pengalihan kepemilikan jaringan kereta *commuter* yang utama dan Northeast Corridor (NEC) kepada badan-badan yang didanai publik. Tujuan pemisahan tanggung jawab antara jasa pengangkutan penumpang dengan jasa pengangkutan barang adalah untuk menghilangkan beban finansial akibat kerugian yang ditimbulkan oleh jasa pelayanan pengangkutan penumpang dari biaya industri perkeretaapian dan untuk mempertahankan layanan pengangkutan penumpang. Kemudian pada tahun 1970, *Rail Passenger Service Act* mendirikan Amtrak untuk mengoperasikan jasa pengangkutan penumpang antarkota (intercity service). Sementara operator kereta

lainnya sebagian besar menjalankan jasa pengangkutan *commuter*.³¹

Peraturan perundang-undangan terkait dengan perkeretaapian khususnya menyangkut keselamatan kereta api dikodifikasikan pada Title of 49 United States Code (U.S.C) dengan pengaturan secara mendetail pada 49 Code of Federal Regulation (C.F.R) Parts 200 – 299. Peraturan perundang-undangan menyangkut keselamatan kereta api sebagaimana dinyatakan dalam Section 20102 of Title 49 of U.S.C berlaku bagi setiap bentuk transportasi yang berada di daratan di luar jalan raya yang bergerak di atas rel atau jalur elektromagnetik, kecuali *rapid transit operation* di dalam wilayah perkotaan yang tidak terkoneksi dengan sistem transportasi perkeretaapian secara umum.³²

Ketentuan mengenai perkeretaapian pada Title of 49 USC terdapat dalam Subtitle V – Rail Programs, Section 20101 sampai dengan Section 28505. Subtitle V ini terdiri atas 5 (lima) bagian yaitu Part A sampai dengan Part E:

- Part A—Safety (§§ 20101—21311)
- Part B—Assistance (§§ 22101—22706)
- Part C—Passenger Transportation (§§ 24101—24910)
- Part D—High-Speed Rail (§§ 26101—26106)
- Part E—Miscellaneous (§§ 28101—28505)

Semua pengoperasian pengangkutan penumpang oleh kereta api harus sesuai dengan peraturan Federal Railroads Administration terkait dengan jalur, sistem sinyal, rolling stock dan pengoperasian. Jika suatu operator kereta api ingin mengesampingkan peraturan tersebut, ia terlebih dahulu harus mendapatkan izin dari Office of Safety Federal Railroads Administration. Peraturan Federal Railroads Administration yang menyangkut keselamatan kereta api tersebut antara lain adalah:

- Track Safety Standards (49 CFR Part 213);
- Train Crew Hours of Service (49 CFR Part 228 and the Railroad Safety Improvement Act of 2008);

³¹ National Cooperative Highway Research Program (NCHRP) Report 657, “Guidebook for Implementing Passenger Rail Service on Shared Passenger and Freight Corridors,” http://www.trb.org/Main/Blurbs/Guidebook_for_Implementing_Passenger_Rail_Service_163514.aspx

³² Title 49 of United State Code, Section 20102.

- Drug Testing and Engineer Certification (49 CFR Parts 219 and 240);
- Signal and Train Control System Regulations before the Railroad Safety Improvement Act (49 CFR Parts 235 and 236);
- The Positive Train Control Mandate of the Railroad Safety Improvement Act;
- New Technology Train Control Systems;
- Passenger Car Safety Standards and the Operation of Non-FRA-Compliant Vehicles on Shared Corridors (49 CFR Part 238).

III.3.2.3 Pembatasan Tanggung Jawab (Liability Limitation)

Ketentuan penting terkait dengan tanggung jawab perusahaan kereta api dalam hal terjadi kecelakaan terdapat pada Chapter 281 – Law Enforcement, Section 28102 dan Section 28103.

Section 28102 mengenai *Limit on Certain Accident or Incident Liability* berbunyi:

“(a) General.— When a publicly financed commuter transportation authority established under Virginia law makes a contract to indemnify Amtrak for liability for operations conducted by or for the authority or to indemnify a rail carrier over whose tracks those operations are conducted, liability against Amtrak, the authority, or the carrier for all claims (including punitive damages) arising from an accident or incident in the District of Columbia related to those operations may not be more than the limits of the liability coverage the authority maintains to indemnify Amtrak or the carrier.

(b) Minimum Required Liability Coverage.— A publicly financed commuter transportation authority referred to in subsection (a) of this section must maintain a total minimum liability coverage of at least \$200,000,000.

(c) Effectiveness.— This section is effective only after Amtrak or a rail carrier seeking an indemnification contract under this section makes an operating agreement with a publicly financed commuter transportation authority established under Virginia law to provide access to its property for revenue transportation related to the operations of the authority.”³³

Sementara itu Section 28103 mengenai *Limitations on Rail Passenger Transportation Liability* menentukan sebagai berikut:

³³ Title of 49 USC, Section 28102

(a) Limitations.—

(1) Notwithstanding any other statutory or common law or public policy, or the nature of the conduct giving rise to damages or liability, in a claim for personal injury to a passenger, death of a passenger, or damage to property of a passenger arising from or in connection with the provision of rail passenger transportation, or from or in connection with any rail passenger transportation operations over or rail passenger transportation use of right-of-way or facilities owned, leased, or maintained by any high-speed railroad authority or operator, any commuter authority or operator, any rail carrier, or any State, punitive damages, to the extent permitted by applicable State law, may be awarded in connection with any such claim only if the plaintiff establishes by clear and convincing evidence that the harm that is the subject of the action was the result of conduct carried out by the defendant with a conscious, flagrant indifference to the rights or safety of others. If, in any case wherein death was caused, the law of the place where the act or omission complained of occurred provides, or has been construed to provide, for damages only punitive in nature, this paragraph shall not apply.

(2) The aggregate allowable awards to all rail passengers, against all defendants, for all claims, including claims for punitive damages, arising from a single accident or incident, shall not exceed \$200,000,000.

(b) Contractual Obligations.— A provider of rail passenger transportation may enter into contracts that allocate financial responsibility for claims.

(c) Mandatory Coverage.— Amtrak shall maintain a total minimum liability coverage for claims through insurance and self-insurance of at least \$200,000,000 per accident or incident.

(d) Effect on Other Laws.— This section shall not affect the damages that may be recovered under the Act of April 27, 1908 (45 U.S.C. 51 et seq.; popularly known as the “Federal Employers’ Liability Act”) or under any workers compensation Act.

Ketentuan ini merupakan bagian dari Amtrak Reform and Accountability Act (AARA) pada tahun 1997. AARA membatasi tanggung jawab terhadap penumpang yang mengalami cedera atau kematian atau kerusakan atas harta benda. Ketentuan ini berlaku terhadap setiap penumpang dari operator kereta api manapun, mencakup seluruh operator commuter dan Amtrak, dan terlepas dari

kepemilikan koridor. Jumlah ganti rugi yang diberikan terkait dengan klaim yang timbul atas suatu kecelakaan atau insiden dibatasi sampai dengan \$ 200 juta. Perusahaan kereta yang memberikan jasa angkutan penumpang diizinkan untuk membuat kontrak untuk mengalokasikan tanggung jawab finansial atas klaim-klaim yang diajukan, dan Amtrak diwajibkan untuk memiliki asuransi pertanggungjawaban dengan pertanggungan minimal sebesar \$ 200 juta. Kemudian ketentuan ini memberikan pembatasan atas denda yang bisa dijatuhkan kepada perusahaan kereta api (dengan persyaratan adanya bukti yang jelas dan meyakinkan dari perbuatan melawan hukum berat) dan menentukan bahwa denda tersebut akan diperhitungkan ke dalam batasan maksimum \$ 200 juta. Harap diperhatikan bahwa batasan \$ 200 juta ini hanya diberlakukan kepada penumpang dan harta bendanya, bukan kepada pegawai perusahaan kereta api (yang tunduk kepada ketentuan Federal Employers Liability Act) atau kepada pihak ketiga dan lainnya yang mengalami cedera.

III.3.3 Matrik Perbandingan

Setelah menelusuri peraturan perundang-undangan terkait dengan transportasi kereta api di Canada dan Amerika Serikat, maka penulis dapat menyimpulkan beberapa perbedaan pengaturan mengenai kereta api antara Indonesia dengan Amerika dan Canada sebagaimana diuraikan dalam matrik berikut ini.

No.		Amerika Serikat	Canada	Indonesia
1.	Otoritas yang mengurus masalah perkeretaapian	Federal Railroads Administration (berada di bawah Department of Transportation)	Canadian Transportation Agency	Menteri Perhubungan
2.	Peraturan perundang-undangan tentang perkeretaapian	-Title of 49 USC, Section 20101 s.d Section 28505 -Federal Railroads Administration Regulation	-Canadian Transportation Act -Canadian Railway Safety Act	-Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian -Peraturan Menteri Perhubungan terkait Keselamatan Kereta Api
3.	Sistem Tanggung jawab terhadap penumpang	Strict Liability dengan pembatasan atas jumlah ganti rugi yang dibayarkan (Section 28103 Title of 49 USC)	Strict Liability (Section 94 (4)) Canadian Transportation Act.	Strict Liability dengan batasan ganti kerugian dihitung berdasarkan kerugian yang nyata dialami (Pasal 157 UU No. 23 Tahun 2007)
4.	Compulsory Liability Insurance (Asuransi Tanggung Jawab yang diwajibkan Undang-Undang)	Ada, diatur dalam Section 28102 dan Section 28103 yang mewajibkan perusahaan kereta api pengangkut penumpang commuter maupun intercity (Amtrak) untuk memiliki asuransi tanggung jawab dengan minimal pertanggungan senilai \$ 200 juta tiap terjadi kecelakaan.	Ada, diatur dalam Railway Third Party Liability Insurance Coverage Regulations	Ada, Pasal 166 UU No. 23 Tahun 2007

BAB IV

ANALISIS KASUS TUNTUTAN GANTI RUGI

KORBAN KECELAKAAN KERETA API TERHADAP

PT KERETA API INDONESIA (PERSERO)

I. Perkara No. 114/Pdt.G/2002/PN.Jkt. Pst

Kasus tuntutan ganti rugi yang akan dianalisis dalam bab ini adalah Putusan Perkara No. 114/Pdt.G/2002/PN.Jkt.Pst. Penulis telah melakukan kunjungan ke berbagai instansi terkait seperti PT Kereta Api Indonesia, YLKI dan Kementerian Perhubungan namun demikian Penulis menemukan kendala untuk memperoleh kasus serupa lainnya. Faktor-faktor yang menjadi kendala antara lain adalah perkara tuntutan ganti rugi dianggap sebagai *privacy* perusahaan (dalam hal ini PT KAI) sehingga tidak bisa dipaparkan begitu saja kepada pihak luar, dan persoalan ganti rugi dalam hal terjadi kecelakaan kereta api jarang diproses secara hukum oleh karena mayoritas pengguna jasa kereta api adalah golongan masyarakat menengah ke bawah dan dengan adanya santunan dari PT Jasa Raharja persoalan dianggap selesai.

a. Para Pihak

Perkara ini merupakan perkara perdata gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) dengan pihak-pihak sebagai berikut:

1. Agus Yustianingsih, sebagai perwakilan kelompok (Class Action) untuk mewakili sub.class anggota kelompok korban konsumen KA. Empu Jaya, yang meninggal dunia, sebagai Penggugat I;
2. Eko Suyanto, sebagai perwakilan kelompok (Class Action) untuk mewakili sub. Class anggota kelompok korban konsumen KA. Gaya Baru Malam, yang mengalami rawat inap/rawat jalan/luka/cacat tetap, berdomisili di Jakarta/Bekasi dan sekitarnya, sebagai Penggugat II;
3. Kholil Rahman, sebagai perwakilan kelompok (Class Action) untuk mewakili sub. class anggota kelompok korban konsumen KA. Empu Jaya, yang mengalami rawat inap/rawat jalan/luka/cacat tetap,

berdomisili di Jawa Tengah/D.I.Y dan sekitarnya, sebagai Penggugat III;

4. Hartoyo, sebagai perwakilan kelompok (Class Action) untuk mewakili sub. class anggota kelompok korban konsumen KA. Gaya Baru Malam, yang mengalami rawat inap/rawat jalan/luka/cacat tetap, berdomisili di Jawa Timur dan sekitarnya, sebagai Penggugat IV;
5. Mulyadi, sebagai perwakilan kelompok (Class Action) untuk mewakili sub. class anggota kelompok korban konsumen KA. Empu Jaya yang mengalami rawat inap/rawat jalan/luka/cacat tetap, berdomisili di Jakarta/Bekasi dan sekitarnya, sebagai Penggugat V.

Dalam perkara ini Penggugat I sampai dengan Penggugat V diwakili oleh Kuasa Hukumnya bernama Sudaryanto SH & Rekan-Rekan Para Advokat/ Pengacara Publik, berdomisili di Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI)

Melawan:

1. PT Kereta Api Indonesia (Persero), sebagai Tergugat I;
2. Menteri Perhubungan RI, sebagai Tergugat II;
3. Menteri Negara Pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sebagai Tergugat III;
4. Menteri Keuangan RI, sebagai Tergugat IV.

b. Duduk Perkara

Pada tanggal 25 Desember 2001 sekitar pukul 04.33 di emplasemen Stasiun Ketanggungan Barat, Desa Ciampel Ketanggungan Barat, Kecamatan Kersana, Kabupaten Brebes telah terjadi tabrakan (head to head) antara KA. Empu Jaya jurusan Pasar Senen – Yogyakarta dengan KA. Penumpang Gaya Baru Malam jurusan Surabaya – Pasar Senen. Benturan keras antara loko Empu Jaya dengan Gaya Baru Malam yang dalam posisi berhenti, membuat kereta paling depan KA Empu Jaya terdorong rangkaian di belakangnya. Dorongan ini mengakibatkan kereta penuh penumpang tak berwujud lagi, yang ada tinggal bagian samping

kanan, kursi dan roda berserakan dimana-mana. Situasi di emplasemen Stasiun Ketanggungan Barat pada saat terjadi tabrakan antara KA. Empu Jaya dengan KA. Gaya Baru Malam pada tanggal 25 Desember 2001 adalah sebagai berikut, pada sepur 1 berhenti KA. Kesonggon, pada sepur 3 berhenti KA. Gaya Baru Malam. Akibat terjadinya tabrakan tersebut, sekurang-kurangnya 31 konsumen meninggal dunia, 5 orang harus masuk ICU, 44 orang menjalani rawat inap, 20 orang menjalani rawat jalan dan konsumen yang selamat perjalanannya terganggu dalam bentuk terlambat kurang dari 10 jam sampai ke kota tujuan. Korban terbanyak dari tabrakan ini adalah penumpang yang berada di kereta rangkaian nomor satu (paling depan) dan rangkaian nomor dua KA. Empu Jaya.

Penggugat mengajukan dalil bahwa para tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan melanggar ketentuan dalam undang-undang yang terkait. PT KAI selaku Tergugat I oleh Penggugat dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum *in casu* :

- Pasal 28 jo Penjelasan Pasal 25 ayat (1) huruf Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian. Adapun bunyi Pasal 28 Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 adalah: “Badan penyelenggara bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pengguna jasa dan/atau pihak ketiga yang timbul dari penyelenggaraan pelayanan angkutan kereta api.” Sedangkan penjelasan Pasal 25 ayat (1) huruf a Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 menyebutkan: hak pengguna jasa untuk memperoleh pelayanan dengan tingkat pelayanan yang disepakati misalnya pemegang karcis tertentu akan memperoleh tingkat pelayanan sesuai dengan karcis yang dimilikinya. Dalam penjelasan Pasal 25 ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 13 tahun 1992 tentang Perkeretaapian disebutkan: Badan penyelenggara wajib (1) mengangkut penumpang yang telah memiliki karcis penumpang sesuai dengan tingkat pelayanan yang disepakati atau mengangkut barang pengguna jasa yang telah memiliki syarat angkutan barang; (2) membayar ganti rugi sesuai syarat-syarat umum yang telah disepakati, kepada pengguna jasa yang telah mengalami kerugian sebagai akibat

kelalaian badan penyelenggara; (3) memberikan pelayanan dalam batas-batas kelayakan sesuai kemampuan badan penyelenggara kepada pengguna jasa, selama menunggu keberangkatan dalam hal terjadi kelambatan pemberangkatan karena kelalaian badan penyelenggara;

- Pasal 2 Jo. Pasal 3 huruf c, d dan f jo. Pasal 4 huruf a, c, d, e dan h Jo. Pasal 7 huruf b, d, f, dan g jo. Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- Pasal 87 ayat (1) S 1928-200 setelah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1963 tentang Perkeretaapian, disebutkan urutan rangkaian kendaraan, pada tiap-tiap kereta api yang digunakan untuk angkutan penumpang, yang mencapai kecepatan tertinggi lebih dari 45 km sejam, langsung dibelakang lokomotif harus ditempatkan sekurang-kurangnya satu kendaraan, dimana tidak diizinkan ada penumpang kecuali pegawai kereta api atau pegawai jawatan pos;
- Melanggar asas kepatutan, ketelitian dan kehati-hatian dalam bentuk memberhentikan dua kereta api sekaligus dalam satu stasiun yang hanya terdiri dari tiga sepur, yang menurut manajemen lalu lintas (traffic management) perkeretaapian yang baik, hal tersebut berbahaya dan berpotensi menimbulkan kecelakaan/tabrakan;

Para Penggugat menyatakan telah menderita kerugian baik materiil maupun immateriil dengan perincian sebagai berikut:

- Penggugat I menderita kerugian yang jumlahnya sebesar Rp 119.870.000,- (seratus sembilan belas juta delapan ratus tujuh puluh ribu rupiah) dihitung berdasarkan asumsi kenaikan biaya pendidikan 10 % per tahun;
- Penggugat II menderita kerugian yang jumlahnya sebesar Rp 2.410.900,- (dua juta empat ratus sepuluh ribu sembilan ratus rupiah);
- Penggugat III menderita kerugian yang jumlahnya sebesar Rp 3.367.500,- (tiga juta tiga ratus enam puluh tujuh lima ratus rupiah);
- Penggugat IV menderita kerugian yang jumlahnya sebesar Rp 11.566.000,- (sebelas juta lima ratus enam puluh enam ribu rupiah);

- Penggugat V menderita kerugian yang jumlahnya sebesar Rp 15.050.000,- (lima belas juta lima puluh ribu rupiah); dimana masing-masing rinciannya disebutkan dalam surat gugatan.

Bahwa di dalam surat gugatan selain kerugian materiil, Para Penggugat dan komunitas konsumen yang diwakili juga dinyatakan mengalami kerugian immateriil yang tidak dapat dinilai dengan uang, tetapi kalau dirupiahkan masing-masing konsumen setara dengan Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).

Dalam petitum gugatan, Para Penggugat memohon agar Majelis memutuskan menyatakan bahwa Para Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum dan menghukum Para Tergugat untuk membayar ganti rugi materiil mau pun imateriil secara tanggung renteng kepada masyarakat konsumen kereta api yang diwakili oleh Para Penggugat .

Terhadap gugatan tersebut Pengadilan Negeri Jakarta Pusat telah mengambil putusan yaitu Putusan No. 114/Pdt.G/2002/PN.Jkt.Pst tanggal 6 Januari 2003 yang mengabulkan gugatan Para Penggugat sebagian serta menyatakan Tergugat I telah melakukan perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian bagi Para Penggugat. Selanjutnya Majelis Hakim menghukum Tergugat I untuk membayar ganti rugi berupa:

- biaya penguburan;
- santunan kematian;
- biaya antar jenazah;
- biaya perjalanan pulang kembali ke stasiun asal atau stasiun tujuan;
- Penggantian barang atau surat yang hilang, bagi korban yang memiliki surat tanda titipan atau angkutan barang atau surat bagasi;
- Biaya pengobatan sampai korban menjadi pulih dan/atau santunan bagi korban yang mengalami cacat badan dengan ketentuan atas kerugian tersebut dapat dibuktikan dan tidak melebihi dari jumlah maksimum asuransi yang ditutup oleh Tergugat I dalam penyelenggaraannya, serta belum dibayar baik oleh PT Jasa Raharja atau PT Jasa Raharja Putra.

Dalam pertimbangan hukumnya, Majelis berpendapat bahwa kerugian yang patut dibayar oleh Tergugat I berdasarkan Pasal 25 ayat (1) huruf b dan Pasal 25 ayat (2) , Pasal 28 ayat (1) undang-undang No. 13 Tahun 1992, dan Pasal 1365 KUH Perdata adalah:

1. Biaya penguburan;
2. Santunan kematian;
3. Biaya perjalanan pulang kembali ke stasiun asal atau stasiun tujuan termasuk biaya antar jenazah;
4. Penggantian barang yang hilang bagi penumpang yang memiliki surat tanda titipan atau angkutan barang atau surat bagasi;
5. Biaya pengobatan sampai korban menjadi pulih dan/atau santuan bagi yang menderita cacat badan;

dengan ketentuan bahwa kerugian tersebut dapat dibuktikan dan tidak melebihi dari jumlah Asuransi yang ditutup oleh Penyelenggara dalam hal ini Tergugat I.

Selanjutnya menurut Majelis tuntutan tentang “Pendapatan yang hilang dan bea pendidikan anak bagi korban yang meninggal” adalah sesuatu yang relatif, yang tidak dapat dibuktikan bahwa ia akan memperoleh pendapatan dan tidak dapat ditentukan bahwa anak-anak korban akan bisa bertahan hidup sampai batas waktu tertentu. Oleh karenanya makna pemberian “Santunan” merupakan kompensasi dari sesuatu hal yang belum pasti. Di samping itu tuntutan para Penggugat tersebut bertentangan dengan bunyi Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 1992.

Dalam tingkat banding atas permohonan Tergugat I, putusan Pengadilan Negeri tersebut telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusan No. 87/PDT/2004/PT. DKI tanggal 3 Desember 2004. Atas putusan Pengadilan Tinggi Jakarta tersebut Tergugat I mengajukan permohonan kasasi yang kemudian ditolak oleh Mahkamah Agung dalam Putusan No. 1440 K/Pdt/2006 tertanggal 3 Januari 2007

II. Analisis

a. Dasar pertanggungjawaban

Dalam perkara ini yang menjadi dasar gugatan adalah perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Para Tergugat atas peristiwa kecelakaan Kereta Api Kereta Api Empu Jaya dan Gaya Baru Malam pada tanggal 25 Desember 2001 yang mengakibatkan sekurang-kurangnya 31 konsumen meninggal dunia, 5 orang harus masuk ICU, 44 orang menjalani rawat inap, 20 orang menjalani rawat jalan dan konsumen yang selamat perjalanannya terganggu dalam bentuk terlambat kurang dari 10 jam sampai ke kota tujuan. PT Kereta Api Indonesia sebagai penyelenggara pengangkutan perkeretaapian dalam gugatan dipandang telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian khususnya Pasal 28 dan Penjelasan Pasal 25 ayat (1) maupun Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen khususnya Pasal 2 jo 3 huruf c, d, e, dan h jo Pasal 7 huruf b, d, f dan g jo Pasal 8 ayat (1). Dalam salah satu pertimbangannya Majelis Hakim Pengadilan Negeri memandang bahwa Tergugat I tidak terbukti melakukan perbuatan melawan hukum *in casu* Pasal 28 jo Penjelasan Pasal 25 ayat (1) huruf a dan b Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian dan Pasal 2 jo 3 huruf c, d, e, dan h jo Pasal 7 huruf b, d, f dan g jo Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dengan alasan bahwa dari surat-surat bukti dan keterangan-keterangan saksi yang diajukan, Penggugat tidak dapat membuktikan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Tergugat I dalam hal ini adalah PT KAI. Tergugat I “hanya” terbukti melakukan perbuatan melawan hukum berupa kelalaian dalam menempatkan kendaraan (gerbong) di belakang lokomotif dengan tidak diizinkannya ada penumpang kecuali pegawai kereta api atau pegawai jawatan pos sebagaimana diwajibkan dalam Pasal 87 ayat (1) S 1928-200 setelah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1963. Dan oleh karena Tergugat I telah dinyatakan melakukan perbuatan melawan hukum,

maka wajib baginya untuk membayar ganti rugi atas kerugian yang timbul karenanya.

Dari pertimbangan Majelis Hakim tersebut terlihat bahwa dasar pertanggungjawaban yang dipergunakan dalam tuntutan ganti rugi atas kecelakaan Kereta Api Kereta Api Empu Jaya dan Gaya Baru Malam pada tanggal 25 Desember 2001 adalah *negligence*, bukan *strict liability*. Alasannya adalah bahwa Penggugat dalam gugatannya harus bisa membuktikan bahwa benar Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum dan Tergugat hanya diwajibkan membayar kompensasi atas kerugian yang diderita oleh Penggugat dalam hal terjadi kecelakaan hanya apabila ia terbukti melakukan kelalaian yang mengakibatkan kecelakaan itu terjadi. Dasar pertanggungjawaban ini tentu tidak menguntungkan bagi penumpang yang menjadi korban kecelakaan oleh karena apabila dilihat dari kondisi ekonominya yang lebih lemah dibanding tergugat yang berkedudukan sebagai pengusaha angkutan. Hal ini berbeda dengan prinsip *strict liability* dimana *injurer* secara serta merta harus membayar kerugian yang diderita oleh korban ketika kecelakaan yang diakibatkan oleh aktivitas *injurer* terjadi. Seluruh sistem hukum memberlakukan prinsip *strict liability* sebagai tambahan atas prinsip tanggung jawab *negligence* dimana dalam prinsip *negligence* sang korban harus membuktikan fakta bahwa sang tergugat telah bertindak lalai. Prinsip *strict liability* ini memberikan solusi dalam hal prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*fault liability*) tidak memberikan hasil yang memuaskan. Ada berbagai alasan untuk menerapkan prinsip *strict liability* antara lain bahwa:

- prinsip *strict liability* ini seringkali diterapkan pada kerusakan yang disebabkan oleh objek bergerak yang memiliki risiko yang lebih tinggi daripada risiko biasa seperti kendaraan bermotor, hewan atau produk cacat seperti obat.¹ Objek-objek tersebut dipandang membahayakan

¹ Cees van Dam, *European Tort Law* (New York: Oxford University Press, 2006), hal. 256. Besar kecilnya risiko (magnitude of the risk) menentukan prinsip mana yang tepat diterapkan. Pada hal. 198 dijelaskan, "The magnitude of risk is determined by: (1) the amount and seriousness of the expected loss, and (2) the probability that the loss will be caused. The more serious the expected loss and the more likely it is that it will be caused, the bigger the risk."

dalam pengertian bahwa bisa mengakibatkan kecelakaan dan apabila kecelakaan tersebut terjadi cenderung menimbulkan kerusakan yang serius.

- prinsip *strict liability* lebih efisien oleh karena perdebatan panjang mengenai tingkat kehati-hatian atau *level of care* oleh karena *level of care* tidak dipersoalkan dalam prinsip *strict liability*.²
- prinsip *strict liability* juga dapat dipandang sebagai kompensasi terhadap aktivitas yang berbahaya namun bermanfaat secara sosial (mengemudi, produksi massal) dimana aktivitas tetap diizinkan berdasarkan hukum, namun pihak yang menderita kerugian dapat mendapat kompensasi dengan mudah.³ Hal ini terkait dengan gagasan bahwa biaya dari aktivitas yang berbahaya namun bermanfaat secara sosial ini tidak seharusnya ditanggung oleh individu yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh kegiatan tersebut. Biaya ini seharusnya ditanggung oleh masyarakat atau kelompok tertentu yang terlibat dalam aktivitas bersangkutan.
- Kerugian yang tersebar dalam suatu kelompok tertentu merupakan sasaran dari penerapan prinsip *strict liability*. Sebagai contoh yaitu *strict liability* diterapkan atas produk yang cacat dengan pertimbangan bahwa dalam hal produksi massal tidak dimungkinkan untuk membuktikan bahwa setiap produk telah diproduksi dengan cara yang aman.⁴

Bila dikaitkan dengan kereta api sebagai moda transportasi publik, menurut penulis prinsip *strict liability* sangat tepat untuk diterapkan oleh karena selain merupakan objek yang berisiko tinggi untuk menimbulkan kecelakaan, juga lebih memihak pada korban kecelakaan yang dalam kondisi yang kurang menguntungkan agar bisa mengajukan klaim ganti rugi dengan lebih mudah tanpa harus dibebankan pembuktian oleh karena pada prinsip *strict liability*, tergugatlah yang harus membuktikan bahwa kerugian yang diderita oleh penggugat bukan oleh karena tindakan

² Van Dam, *op.cit.*, hal. 257

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

tergugat. Namun demikian kita harus melihat ketentuan hukum positif pada saat itu terkait dengan transportasi kereta api yaitu Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian. Ketentuan yang mengatur mengenai tanggung jawab penyelenggara jasa transportasi kereta api terdapat pada Pasal 28 Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 yang berbunyi:

1. Badan penyelenggara bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pengguna jasa dan/atau pihak ketiga yang timbul dari penyelenggara pelayanan angkutan kereta api.
2. Tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diberikan dengan ketentuan : a. sumber kerugian berasal dari pelayanan angkutan dan harus dibuktikan adanya kelalaian petugas, atau pihak lain yang dipekerjakan oleh badan penyelenggara. b. besarnya ganti rugi dibatasi sejumlah maksimum asuransi yang ditutup oleh badan penyelenggara dalam hal penyelenggaraan kegiatannya.⁵

Dari uraian pasal di atas, terlihat bahwa prinsip yang dianut dalam hal terjadi kerugian yang diderita oleh pengguna jasa dan/atau pihak ketiga yang timbul dari penyelenggara pelayanan angkutan kereta api bukan prinsip *strict liability* melainkan *negligence*, oleh karena pihak yang menderita kerugian dan ingin menuntut ganti rugi harus membuktikan adanya kelalaian petugas, atau pihak lain yang dipekerjakan oleh badan penyelenggara. Dengan demikian dasar pertimbangan Majelis Hakim yang meletakkan beban pembuktian pada Penggugat adalah sudah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku saat itu yaitu Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 walaupun prinsip pertanggungjawaban yang ideal diterapkan di sini adalah *strict liability*.

b. Ganti Rugi (Compensation)

Terkait dengan kerugian yang timbul akibat suatu perbuatan melawan hukum, terdapat suatu konsep yang didasarkan pada standard ekonomi dimana kompensasi sempurna tercapai apabila korban dalam keadaan yang

⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perkeretaapian*, UU No. 13, LN No. 47 Tahun 1992, TLN No. 3479

sama baik pada saat ia mengalami cedera dan kerugian maupun pada saat ia tidak perlu mengalaminya atau disebut dengan *concept of indifference*.⁶ Konsep ini cocok diterapkan dalam hal kerugian yang tergantikan dengan benda yang tersedia di pasar. Ketika suatu pengganti tersedia, harga pasar dari barang pengganti menjadi ukuran nilai dari manfaat ekonomis sang korban atau penggugat. Namun ini demikian terhadap kerugian tertentu konsep *indifference* ini tidak dapat diterapkan oleh karena kerugian tidak dapat digantikan (*no ready market substitute*). Misalnya kerugian berupa kehilangan anggota keluarga atau kaki/tangan dalam suatu kecelakaan. Untuk kerugian seperti itu diperlukan perhitungan kompensasi yang lebih memadai.⁷

Kerugian di dalam suatu perbuatan melawan hukum bisa terdiri atas kerugian atas harta benda (*property damages*) atau cedera tubuh (*personal injury*).⁸ Pada kenyataannya, kerugian yang bisa memperoleh kompensasi adalah kerugian yang berwujud (*tangible losses*) dengan alasan bahwa kerugian tersebut mudah didokumentasikan seperti biaya pengobatan, hilangnya penghasilan, biaya untuk menggantikan atau memperbaiki harta benda yang rusak dan sejenisnya. Sebaliknya pengadilan enggan untuk memberikan kompensasi atas kerugian yang tidak berwujud atau yang sulit untuk diukur seperti kerugian emosional, ketidaknyamanan, serta penderitaan. Namun demikian beberapa tahun terakhir pengadilan Amerika Serikat telah berketetapan untuk memperluas kategori kerugian yang dapat diberikan kompensasi, termasuk kerugian yang tidak berwujud (*intangibles*) atau immateriil.⁹ Di dalam ketentuan hukum positif kita, masalah ganti rugi terkait dengan perbuatan melawan hukum terdapat pada Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dalam hal seseorang melakukan suatu Perbuatan Melawan Hukum maka

⁶ Cooter, Robert and Thomas Ulen, *Law and Economic* (California: Addison Wesley Longman, Inc, 2000), hal. 345.

⁷ *Ibid.*, hal. 346.

⁸ John L. Diamond, *Understanding Torts* (Matthew and Bender, 1996), hal. 231-238

⁹ Cooter, *Law and Economics*, 2nd ed. (Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1996), hal. 264

dia berkewajiban membayar ganti rugi akan perbuatannya tersebut.¹⁰ Prof. Rosa Agustina dalam bukunya “*Perbuatan Melawan Hukum*” menerangkan bahwa kerugian akibat Perbuatan Melawan Hukum sebagai “*scade*” (rugi) saja, sedangkan kerugian akibat Wanprestasi oleh Pasal 1246 KUHPerdara dinamakan “*Konsten, scaden en interesssen*” (biaya, kerugian dan bunga). Kemudian, dalam buku yang sama Prof. Rosa Agustina juga menerangkan bahwa kerugian dalam Perbuatan Melawan Hukum menurut KUHPerdara, Pemohon *dapat* meminta kepada si pelaku untuk mengganti kerugian yang nyata telah dideritanya (*Materil*) maupun keuntungan yang akan diperoleh di kemudian hari (*Immateril*).¹¹

Pada praktiknya, pemenuhan tuntutan kerugian Immateril diserahkan kepada Hakim dengan prinsip *ex aquo et bono*, hal ini yang kemudian membuat kesulitan dalam menentukan besaran kerugian Immateril yang akan dikabulkan karena tolak ukurnya diserahkan kepada subjektifitas Hakim yang memutus. Namun guna memberikan suatu pedoman dalam pemenuhan gugatan Immateril maka Mahkamah Agung dalam Putusan perkara Peninjauan Kembali No. 650/PK/Pdt/1994 menerbitkan pedoman yang isinya “Berdasarkan Pasal 1370, 1371, 1372 KUHPerdara ganti kerugian immateril hanya dapat diberikan dalam hal-hal tertentu saja seperti perkara *Kematian, luka berat dan penghinaan*”.

Terkait dengan Perkara No. 114/Pdt.G/2002/PN.Jkt.Pst Majelis Hakim dalam keputusannya menyatakan bahwa PT KAI selaku Tergugat I harus membayar ganti rugi berupa:

- biaya penguburan;
- santunan kematian;
- biaya antar jenazah;
- biaya perjalanan pulang kembali ke stasiun asal atau stasiun tujuan;
- Penggantian barang atau surat yang hilang, bagi korban yang memiliki surat tanda titipan atau angkutan barang atau surat bagasi;

¹⁰ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*, diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, cet. 35, (Jakarta: PT Pradnya Paramitha, 2004), Pasal 1365.

¹¹ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Program Pascasarjana FHUI, 2003).

- Biaya pengobatan sampai korban menjadi pulih dan/atau santunan bagi korban yang mengalami cacat badan dengan ketentuan atas kerugian tersebut dapat dibuktikan dan tidak melebihi dari jumlah maksimum asuransi yang ditutup oleh Tergugat I dalam penyelenggaraannya, serta belum dibayar baik oleh PT Jasa Raharja atau PT Jasa Raharja Putra.

Putusan Majelis Hakim ini didasarkan pada ketentuan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian yang menyatakan bahwa: “Badan penyelenggara bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pengguna jasa dan/atau pihak ketiga yang timbul dari penyelenggara pelayanan angkutan keretaapi.” Selanjutnya Majelis Hakim menolak tuntutan Para Penggugat atas “Pendapatan yang hilang dan bea pendidikan anak bagi korban yang meninggal’ karena menurut Majelis Hakim adalah sesuatu yang relatif, yang tidak dapat dibuktikan bahwa ia akan memperoleh pendapatan dan tidak dapat ditentukan bahwa anak-anak korban akan bisa bertahan hidup sampai batas waktu tertentu. Di samping itu tuntutan para penggugat tersebut tidak sesuai dengan bunyi Penjelasan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 yang menyatakan bahwa:

“Pengertian kerugian yang diderita oleh pengguna jasa tidak termasuk keuntungan yang akan diperoleh ataupun bagian biaya atas pelayanan yang sudah dinikmati”. Dalam undang-undang perkeretaapian yang baru, Undang-Undang No. 23 Tahun 2007, ganti rugi yang harus dibayarkan oleh Penyelenggara Kereta Api dalam hal pengguna jasa mengalami kerugian, luka-luka atau kematian yang disebabkan oleh pengoperasian kereta api terbatas pada kerugian yang nyata dialami.¹²

Menurut penulis baik ketentuan dalam Pasal 28 Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 maupun ketentuan dalam Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 kurang memberikan perlindungan bagi pengguna jasa kereta api oleh karena kedua ketentuan ini memberi batasan pertanggungjawaban (*limitation of liability*). Bila di dalam penjelasan

¹² Indonesia, *Undang-Undang tentang Perkeretaapian*, Undang-Undang No 23, LN. No 25 Tahun 2007, TLN. No. 4722, Pasal 157 ayat (3).

Pasal 28 Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 tersirat bahwa penggugat tidak bisa menuntut ganti rugi immateriil, di dalam ketentuan Pasal 157 ayat (3) menyiratkan bahwa ganti rugi hanya bisa diterapkan pada barang bawaan pengguna jasa yang hilang atau rusak dan terhadap pengguna jasa yang mengalami luka-luka, tidak untuk pengguna jasa yang meninggal dunia karena jiwa seseorang tidak bisa dinilai dengan uang.

c. Permasalahan Asuransi (*First Party Insurance* atau *Third Party Insurance*)

Menurut Majelis kerugian yang patut dibayar oleh Tergugat I berdasarkan Pasal 25 ayat (1) huruf b dan Pasal 25 ayat (2) , Pasal 28 ayat (1) Undang-undang No. 13 Tahun 1992, dan Pasal 1365 KUHPerdara adalah: biaya penguburan, santunan kematian, biaya perjalanan pulang kembali ke stasiun asal atau stasiun tujuan termasuk biaya antar jenazah, penggantian barang yang hilang bagi penumpang yang memiliki surat tanda titipan atau angkutan barang atau surat bagasi, biaya pengobatan sampai korban menjadi pulih dan/atau santuan bagi yang menderita cacat badan; dengan ketentuan bahwa kerugian tersebut dapat dibuktikan dan tidak melebihi dari jumlah Asuransi yang ditutup oleh Penyelenggara dalam hal ini Tergugat I. Kalimat yang berbunyi “tidak melebihi dari jumlah maksimum asuransi yang ditutup oleh Tergugat I dalam penyelenggaraannya” menurut penulis tidak jelas. Hal ini dapat menimbulkan kebingungan bagi penumpang terkait dengan pengertian “asuransi yang ditutup oleh Tergugat I”, karena bisa berarti asuransi kereta api, atau asuransi pegawai kereta api atau asuransi tanggung jawab.

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 yang berlaku pada saat terjadi kecelakaan Kereta Api Empu Jaya dan Gaya Baru Malam, PT KAI sebagai pengangkut wajib mengasuransikan tanggung jawabnya sebagai akibat adanya perjanjian pengangkutan dengan penumpang. Dengan kata lain ditegaskan adanya kewajiban pengangkut untuk mengasuransikan tanggung jawabnya (*Third Party Insurance*). Risiko tanggung jawab yang harus diasuransikan tersebut adalah risiko

tanggung jawab menurut hukum dari pihak pengangkut atas kerugian yang ditimbulkan terhadap orang lain, pihak ketiga atau penumpang karena kelalaian orang yang dipekerjakannya yang sedang melaksanakan tugasnya. Ini berbeda dengan asuransi kecelakaan yang ditutup sendiri oleh penumpang berupa pembayaran iuran guna memperoleh santunan apabila penumpang mengalami kecelakaan di dalam perjalanannya (Pasal 3 ayat (1) sub a Undang-Undang No 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggung Jawaban Kecelakaan. Iuran tersebut merupakan iuran wajib dan dimasukkan secara otomatis ke dalam ongkos/biaya angkutan sehingga tidak mungkin penumpang tidak membayar iuran yang telah ditentukan oleh Undang-Undang No. 33 Tahun 1964 tersebut. Asuransi ini termasuk dalam kategori *First Party Insurance* oleh karena yang membayar premi dan menerima manfaatnya adalah penumpang sendiri.¹³ Dalam kasus kecelakaan kereta api, penumpang yang menjadi korban atau ahli warisnya berhak atau sudah secara otomatis mendapatkan santunan dari PT Jasa Raharja karena hal tersebut memang sudah diatur dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 1964. PT Jasa Raharja merupakan badan usaha milik negara yang ditunjuk untuk melaksanakan penyelenggaraan Dana Pertanggung Jawaban Kecelakaan Penumpang dan Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah diatur dengan Undang-undang No. 33 tahun 1964, dan Undang-undang No. 34 Tahun 1964.

Namun hal penting yang perlu diketahui bahwa adanya pemberian santunan tersebut tidak boleh atau tidak dapat membebaskan pengangkut dari tanggung jawabnya untuk mengganti kerugian. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 14 Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Dana Pertanggung Jawaban Kecelakaan Penumpang yang berbunyi: "Pembayaran ganti kerugian berdasarkan Peraturan Pemerintah tidak akan mengurangi tanggung jawab pengangkut dan atau pihak lain yang dapat dipermasalahkan menurut hukum pidana, perdata atau perjanjian-perjanjian internasional yang bersangkutan untuk kecelakaan

¹³ Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Urusan Humas PT Jasa Raharja, Bapak Zet Toding pada tanggal 30 September 2011.

yang terjadi.”¹⁴ Dengan demikian PT KAI tetap harus bertanggung jawab untuk memberikan ganti kerugian kepada penumpang yang menjadi korban kecelakaan kereta api walaupun PT Jasa Raharja telah memberikan santunan. Hak penumpang yang menjadi korban kecelakaan atas ganti rugi dari PT KAI sebagai penyedia jasa transportasi kereta api dilandasi oleh Pasal 19 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang berbunyi: “Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan” dan juga Pasal 157 Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian yang berbunyi, “Penyelenggara Sarana Perkeretaapian bertanggung jawab terhadap pengguna jasa yang mengalami kerugian, luka-luka, atau meninggal dunia yang disebabkan oleh pengoperasian kereta api.” Berkaitan dengan tanggung jawab penyelenggara sarana perkeretaapian ini, ketentuan dalam undang-undang perkeretaapian mewajibkan PT KAI untuk mengasuransikan tanggung jawabnya dengan besar nilai pertanggungan paling sedikit harus sama dengan nilai kerugian yang diberikan kepada pengguna jasa yang menderita kerugian sebagai akibat pengoperasian kereta api. Asuransi ini tergolong ke dalam jenis *Third Party Insurance*. Disinilah letak perbedaan antara asuransi kecelakaan yang diperoleh oleh penumpang yang menjadi korban kecelakaan kereta api atau transportasi umum lainnya secara otomatis dengan asuransi tanggung jawab yang ditutup oleh PT KAI selaku penyedia jasa yang gunanya untuk meringankan beban tanggung jawab pengangkut seandainya terjadi kelalaian atau kesalahan dari orang yang dipekerjakannya yang mengakibatkan korban tewas atau luka-luka.

¹⁴ Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1965 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pelaksanaan Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang, Pasal 14.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

I. KESIMPULAN

Setelah Penulis mengadakan penelitian dan membahas serta menguraikan berbagai permasalahan dalam bab-bab sebelumnya, maka penulis menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Kecelakaan demi kecelakaan kereta api yang terjadi di Indonesia pada kenyataannya kurang diiringi dengan pertanggungjawaban yang pantas dalam hal ini PT KAI dibawah Kementerian Perhubungan yang memiliki otoritas. Padahal secara konteks perlindungan konsumen, hal tersebut harus mendapatkan perhatian yang lebih besar dari Pemerintah karena menyangkut kewajiban sebagai pemberi pelayanan jasa.
2. Dalam hal pertanggungjawaban mengenai kecelakaan, undang-undang tersebut tidak mengatur secara khusus sehingga lebih cenderung untuk dialihkan kepada pasal 1365 KUHPerdada. Dengan pasal itu, konsumen, khususnya penumpang, harus membuktikan kelalaian atau kesalahan PT KAI untuk bisa mendapatkan ganti rugi dalam suatu kasus kecelakaan, keterlambatan perjalanan, dan lain-lain.
3. Menurut pendapat Penulis, penerapan *strict liability* sebenarnya telah dimungkinkan di dalam Undang-Undang No. 23 No. 2007 tentang Perkeretaapian khususnya Pasal 157 ayat (1) yang berbunyi : “Penyelenggara Sarana Perkeretaapian bertanggung jawab terhadap pengguna jasa yang mengalami kerugian, luka-luka, atau meninggal dunia yang disebabkan oleh pengoperasian angkutan kereta api.”
4. Asuransi pertanggungjawaban sangat penting bagi efektivitas penerapan *strict liability*. *Insolvency* atau ketidakmampuan injurer untuk membayar ganti rugi lebih merupakan persoalan yang serius pada *strict liability* dibanding *negligence*.

5. Terkait dengan kasus-kasus kecelakaan kereta api yang terjadi dan ganti rugi yang dibayarkan oleh PT KAI kepada korban, terlihat ada kerancuan pemahaman antara asuransi *first party insurance* dengan *third party insurance*. Asuransi yang dibayarkan oleh PT Jasa Raharja kepada penumpang berupa santunan dalam hal terjadi suatu kecelakaan merupakan *first party insurance* yang tidak menghilangkan tanggung jawab *injurer* dalam hal ini PT KAI untuk memberikan ganti kerugian kepada penumpang yang menjadi korban kecelakaan. Pembayaran ganti kerugian ini bisa dibayarkan sendiri atau dialihkan kepada pihak ketiga (*third party insurance*). Berdasarkan ketentuan undang-undang perkeretaapian yang lama yaitu Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 khususnya Pasal 28 maupun undang-undang perkeretaapian yang baru yaitu Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 khususnya Pasal 187 terdapat kewajiban bagi PT KAI untuk mengasuransikan tanggung jawabnya.

II. SARAN

1. Menurut Penulis ketentuan mengenai dasar pertanggungjawaban dalam hal terjadi perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap konsumen di dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian masih belum secara tegas memberlakukan prinsip yang mana, apakah prinsip *Strict Liability* atau *Negligence*. Penulis berpendapat perlu dipikirkan kemungkinan penerapan prinsip *Strict Liability* dalam hal terjadi kecelakaan kereta api agar *potential injurer* dalam hal ini PT KAI terdorong untuk melakukan upaya-upaya pencegahan terjadinya kecelakaan secara maksimal dan peningkatan efisiensi perusahaan.
2. Ketentuan mengenai tanggung jawab penyelenggara sarana perkeretaapian dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian yang membatasi tanggung jawab hanya pada kerugian

yang nyata dialami menurut Penulis perlu ditinjau oleh karena tidak memenuhi rasa keadilan bagi korban atau ahli warisnya, khususnya dalam hal korban mengalami kematian atau cacat tubuh. Seharusnya yang dibatasi adalah jumlah ganti rugi yang dapat dituntut korban atau ahli waris sebagaimana diterapkan oleh Amerika dalam ketentuan pertanggungjawaban perusahaan kereta api terhadap korban tidak boleh melebihi US \$ 200 juta.

3. Upaya penghapusan monopoli penyelenggaraan kereta api pada PT KAI perlu segera diwujudkan dengan mendorong partisipasi sektor swasta dalam pengelolaan kereta api dengan asumsi bahwa sektor swasta lebih mampu memberikan kualitas pelayanan yang lebih baik dan efisien dalam pengelolaan usaha.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Dana Pertanggungan Wajib Penumpang*. UU No 33 Tahun 1964, LN No. 137 Tahun 1964, TLN No. 2720.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Lalu Lintas*. UU No. 34 Tahun 1964, LN. 138 Tahun 1964, TLN No. 2721.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia*. UU No. 44 Tahun 1983, LN No. 44 Tahun 1983, TLN No. 3260.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perkeretaapian*. Undang-Undang No. 13 Tahun 1992, LN No. 47 Tahun 1992, TLN No. 3479.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Pangan*. Undang-Undang No. 7 Tahun 1996, LN. No. 99 Tahun 1996, TLN No. 3656
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Ketenaganukliran*. UU No. 10 Tahun 1997, LN No. 23 Tahun 1997, TLN No. 3676.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*. UU No. 8 Tahun 1999, LN No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perkeretaapian*. Undang-Undang No. 23 Tahun 2007, LN No. 65 Tahun 2007, TLN No. 4722.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. UU No.32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059
- Indonesia. *Undang- Undang Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*. UU No. 22, LN No. 96 Tahun 2009, TLN No. 5025.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*. Diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio. Cet. 35. Jakarta: Pradnya Paramitha, 2004.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Tentang Ketentuan-Ketentuan Pelaksanaan Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang*, PP No. 17 Tahun 1965, LN. No. 28 Tahun 1965.

B. Buku dan Jurnal

- Agustina, Rosa. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Program Pascasarjana FHUI, 2003.
- Affandi, Ali. *Hukum Waris, Hukum Keluarga, Hukum Pembuktian Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW)*. Jakarta: Bina Aksara, 1986.
- Cooter, Robert and Thomas Ulen. *Law and Economics*. Third Edition. Addison Wesley Longman: US, 2000.
- Cooter, Robert D. "Economic Theories of Legal Liability". *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 No. 3, 1991.
- Cohen, Alma and Rajeev Dehejia. "The Effect of Automobile Insurance and Accident Liability Laws on Traffic Fatalities." Harvard John M. Olin Center for Law, Economics, and Business, Discussion Paper No. 4796/2004.
- Darmaningtyas, *Transportasi Di Jakarta Menjemput Maut*. Jakarta: Pustaka Yashiba, 2010.
- Diamond, John L, Lawrence C. Levin, M. Stuart Madden. *Understanding Tort* Newark: Matthew Bender & Co., 1996.
- Faure, M. "Economic Criteria for Compulsory Insurance." Maastricht Faculty of Law Working Paper Series.
- Hylton, Keith N. "A Positive Theory of Strict Liability." Boston University School of Law Working Paper Series, Law and Economics Working Paper No 06-35.
- Leder, Malcolm & Peter Shears, *Consumer Law*. Great Britain: Financial Times Pitman Publishing, 1996.
- Nasution, A.Z. *Konsumen dan Hukum* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995).
- Nurbaiti, Siti. *Hukum Pengangkutan Darat (Jalan dan Kereta Api)*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2009.
- Nurbaiti, Siti. "Tanggung Jawab PT (Persero) Kereta Api Indonesia Terhadap Penumpang dan Asuransi Pada Kasus Kecelakaan Kereta Api." *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 11, 2000.
- Oughton, David & John Lowry. *Textbook on Consumer Law*. Great Britain: Blackstone Press Limited, 1997.

- Postema, Gerald J. ed., *Philosophy and The Law of Torts*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- Rice, David A. *Consumer Transactions*. Boston: Brown and Company, 1975.
- Rothschild, Donald P. & David W. Carrol. "Consumer Protection Reporting Service." National Law Publishing Cooperation , 1986.
- Samsul, Inosentius. *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*. Jakarta: Program Pascasarjana FHUI, 2004.
- Stallybrass, W.T.S. *Salmond's Law of Torts A Treatise on The Law of Liability for Civil Injuries*. London: Sweet & Maxwell Ltd, 1936.
- Shavell, Steven . "Economic and Liability for Accidents." Discussion Paper No 535, 12/2005, Harvard Law School.
- Shavell, Steven. "On the Social Function and the Regulation of Liability Insurance." Harvard John M. Olin Center for Law, Economic and Business, Discussion Paper No 278, 3/2000.
- Spacone, Andrew Carl. "The Emergence of Strict Liability: A Historical Perspective and Other Considerations, Including Senate 100." *Journal of Product Liability* Vol. 8, 1985.
- Smith, J.C. *Liability in Negligence*. London: Sweet & Maxwell, 1984.
- Sutedi, Adrian. *Tanggung Jawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2008.
- Thalberg, Irving. "Hart on Strict Liability and Excusing Conditions." *Ethic* Vol. 81 No 2, 1971.
- Thomson, Judith Jarvis. "Remarks on Causation and Liability." *Philosophy and Public Affairs*, Vol 13 No 2, 1984).
- Ulen, Thomas S. "Review on Economic Analysis of Accident Law." *Journal of Economic Literature*, Vol. 26, No. 4 , Dec., 1988.
- Van Dam, Cees *European Tort Law*. New York: Oxford University Press, 2006.

C. Internet

<http://www.unimaas.nl/default.asp?template=werkveld.htm&id=F60BL5P00MJO466V63M6&taal=nl>

http://www.trb.org/Main/Blurbs/Guidebook_for_Implementing_Passenger_Rail_Service_163514.aspx

<http://perkeretaapian.dephub.go.id>