

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang dan Rumusan Permasalahan

Era globalisasi yang melanda seluruh dunia membawa pengaruh yang besar di semua bidang kehidupan manusia. Hal ini ditandai dengan semakin meningkatnya kebutuhan manusia akan barang dan jasa. Sehubungan dengan meningkatnya kebutuhan manusia akan barang dan jasa tersebut, maka diperlukan beberapa faktor pendukung. Di antara faktor-faktor pendukung itu antara lain ialah jasa pengangkutan atau transportasi.

Jasa pengangkutan itu sendiri merupakan sarana yang penting dan strategis serta merupakan unsur vital sebagai urat nadi dalam kehidupan bangsa dan negara dalam menunjang pembangunan nasional. Pentingnya peranan pengangkutan tersebut terlihat pada semakin meningkatnya kebutuhan akan jasa angkutan bagi mobilitas orang serta barang dari dan ke seluruh pelosok tanah air.

Selain untuk menghubungkan dari satu daerah ke daerah lain, jasa pengangkutan ini juga bermanfaat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna dari suatu barang. Dan untuk mencapai tempat yang dituju dengan cepat serta meningkatkan nilai ekonomis suatu barang, maka dibutuhkan suatu alat angkutan yang cepat dan efisien. Seperti yang dikatakan Soekardono bahwa pengangkutan pada pokoknya adalah

perpindahan tempat baik mengenai benda-benda maupun orang-orang, karena perpindahan itu mutlak diperlukan untuk mencapai dan meninggikan manfaat serta efisiensi.¹ Sedangkan fungsi pengangkutan menurut Purwosutjipto adalah memindahkan barang atau orang dari satu tempat ke tempat lain dengan maksud untuk meninggikan daya guna dan nilai.²

Secara umum dinyatakan bahwa setiap pengangkutan bertujuan untuk tiba di tempat tujuan dengan selamat dan meningkatkan nilai guna baik bagi penumpang maupun barang yang diangkut. Tiba di tempat tujuan artinya proses pemindahan dari satu tempat ke tempat tujuan berlangsung tanpa hambatan dan kemacetan, sesuai dengan waktu yang direncanakan. Dengan selamat artinya penumpang dalam keadaan sehat, tidak mengalami bahaya yang menyebabkan luka, sakit atau meninggal dunia. Meningkatkan nilai guna artinya nilai sumber daya manusia dan barang di tempat tujuan menjadi lebih tinggi bagi kepentingan manusia dan pelaksanaan pembangunan.

Di dalam kehidupan sehari-hari dikenal empat jenis pengangkutan, yaitu pengangkutan darat, pengangkutan laut, pengangkutan udara, serta pengangkutan perairan darat. Pengangkutan darat meliputi pengangkutan kereta api dan pengangkutan melalui jalan raya, sedangkan jenis-jenis alat

¹ Soekardono, Hukum Dagang Indonesia-Hukum Pengangkutan di Darat, jilid III, cet. III, Rajawali Pers, Jakarta, 1986, h. 8

² H.M.N Purwosutjipto, Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia-Hukum Pengangkutan, jilid III, cet. V, Djambatan, Jakarta, 1995, h. 1

angkutan di darat ini selain kereta api antara lain adalah becak, sepeda motor, mobil, truk dan bus. Pengangkutan laut menggunakan perahu atau kapal laut sebagai alat angkutannya. Untuk pengangkutan udara, lebih banyak menggunakan pesawat terbang sebagai alat angkutnya. Sedangkan untuk pengangkutan perairan darat meliputi pengangkutan sungai dan pengangkutan danau, dan untuk mengangkut penumpang maupun barang, hampir sama dengan pengangkutan laut, yakni menggunakan kapal atau perahu sebagai alat angkutnya, hanya saja ukurannya lebih kecil. Di antara berbagai jenis pengangkutan yang dikenal tersebut tentunya memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing, sehingga akan memudahkan masyarakat selaku pengguna jasa transportasi dalam memilih jenis angkutan yang sesuai dengan kebutuhannya.

Sebagai salah satu jenis pengangkutan darat, pengangkutan kereta api ternyata dapat menjadi primadona dibanding jenis alat angkutan yang lain. Hal ini tercermin dari semakin banyaknya masyarakat yang menggunakan jasa kereta api sebagai sarana untuk bepergian. Ada beberapa faktor yang menyebabkan kenapa hal tersebut dapat terjadi, yaitu antara lain faktor biaya yang murah, memiliki tingkat keamanan yang relatif tinggi, memiliki waktu keberangkatan yang terjadwal serta memiliki berbagai jenis pelayanan atau kelas dengan tarifnya masing-masing. Di samping itu, sebagai sarana transportasi kereta api mempunyai beberapa karakteristik yang berbeda dibanding sarana transportasi darat lainnya,

yaitu antara lain kereta api mampu mengangkut orang maupun barang secara massal, hemat energi, hemat dalam penggunaan ruang, memiliki tingkat pencemaran rendah serta lebih efisien untuk daerah yang memiliki tingkat kepadatan lalu lintas tinggi.

Seperti yang telah dilaporkan oleh tim wartawan Kompas, beberapa keunggulan yang dimiliki kereta api adalah:

dapat bersifat massal dan memiliki kecepatan tinggi, baik untuk penumpang dan barang, hemat energi terutama BBM, polusi rendah serta adanya pemanfaatan ruang yang kurang dari separuh yang dibutuhkan oleh roda angkutan untuk kapasitas angkut yang kurang lebih sama. Selain itu jalur kereta api tidak merusak lingkungan karena konstruksi badan jalan relnya dibuat sedemikian rupa sehingga tetap menjamin terlaksananya proses penyerapan air oleh tanah.³

Di Indonesia, perkeretaapian diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1992 (diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1992 No. 47, serta tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3479 yang mulai diberlakukan tanggal 17 September 1992), yang selanjutnya disingkat dengan UUKA, sedangkan pengelolaannya dilakukan oleh PT Kereta Api Indonesia (PT KAI). PT KAI merupakan status baru yang menggantikan Perumka, dengan landasan hukum Peraturan Pemerintah No. 19 Th. 1998 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Kereta Api menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO). Dengan status baru tersebut, diharapkan dapat memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, termasuk jaminan terhadap

³ Diah K. Marsidi, Agnes Aristiarini dan M. Hendro Wijono, "KA-Dari Barang Kembali Ke Barang", Kompas, 28 September 1988, h. 8

penumpang atau barang, bila terjadi hal-hal yang merugikan penumpang, yang diakibatkan oleh karena terganggunya pelayanan kereta api.

Sebagaimana dikemukakan dalam alinea terdahulu bahwa sebagai sebuah sarana transportasi yang menjadi primadona bagi masyarakat, kereta api memiliki berbagai jenis layanan. Sehubungan dengan hal tersebut, maka salah satu bentuk layanan yang disediakan bagi masyarakat adalah adanya berbagai jenis kelas yang disediakan bagi calon penumpang, yaitu antara lain kelas ekonomi, kelas bisnis, kelas bisnis plus dan kelas eksekutif. Adanya berbagai jenis kelas tersebut dimaksudkan agar masyarakat sebagai pengguna jasa kereta api dapat memilih kelas yang sesuai dengan kemampuannya, misalnya bagi masyarakat yang kurang mampu dapat memilih kelas ekonomi, sebaliknya bagi masyarakat yang mampu dapat memilih kelas bisnis maupun kelas eksekutif sebagai alternatif dalam bepergian.

Menyangkut jenis-jenis kelas tersebut, memang ada perbedaan dalam hal fasilitas. Hal ini wajar mengingat harga tiket dari tiap-tiap kelas tersebut berbeda. Semakin tinggi kelas yang dimaksud, harga tiketnya tentu semakin mahal, sehingga fasilitasnya juga akan bertambah.

Demikian pula halnya dengan pelayanan yang diberikan kepada penumpang kereta api kelas bisnis. Secara umum tidak ada perbedaan yang mencolok antara pelayanan kelas ekonomi dengan kelas bisnis maupun kelas eksekutif ini, hanya saja ada beberapa jenis layanan maupun fasilitas dalam kelas bisnis maupun eksekutif yang tidak dijumpai

pada kelas ekonomi, yaitu pemesanan tiket yang dapat dilakukan seminggu sebelum hari keberangkatan dan ruang tunggu pemesanan yang ber-AC, untuk fasilitas di dalam kereta api yang diterima penumpang kelas bisnis dan eksekutif yang tidak ditemui dalam kelas ekonomi adalah gerbong yang ber-AC dan tersedianya tisu wangi bagi penumpang. Sedangkan fasilitas dalam kelas eksekutif yang tidak dijumpai dalam kelas bisnis dan kelas ekonomi adalah adanya konsumsi, berupa makanan ringan dan air minum, yang diterima tiap penumpang. Akan tetapi, walaupun terdapat perbedaan dalam hal fasilitas, hal ini tidak mengakibatkan adanya perbedaan dalam hal perlindungan hukum bagi tiap-tiap penumpang bila terjadi sesuatu hal yang merugikan mereka.

Membicarakan kereta api sebagai sarana transportasi bagi masyarakat, tentu tidak bisa dilepaskan dari masyarakat itu sendiri sebagai pengguna atau konsumen jasa kereta api. Hubungan antara masyarakat sebagai konsumen dengan PT KAI sebagai pelaku usaha sangat erat, ibarat sekeping uang dengan dua sisi yang berbeda. Disatu sisi, konsumen sangat membutuhkan kehadiran kereta api sebagai salah satu bagian dari kebutuhan mereka, sedangkan disisi lain pihak PT KAI adalah sebagai pihak yang memenuhi kebutuhan tersebut. Akan tetapi dari hubungan erat tersebut seringkali menimbulkan berbagai persoalan, terutama menyangkut pelayanan maupun perlindungan hukum bagi penumpang apabila terjadi suatu kecelakaan atau suatu hal yang mengakibatkan kerugian pada penumpang.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, dapat dicontohkan disini beberapa kejadian atau hambatan-hambatan yang menimpa pada pengangkutan kereta api, yaitu antara lain pelemparan batu terhadap KA Ekspres jurusan Tanah Abang-Bekasi pada tanggal 6 Maret 2000⁴, kasus terbakarnya lok KA Sancaka jurusan Yogyakarta-Surabaya di daerah Jambu, Jombang pada tanggal 30 Desember 2000 yang mengakibatkan kereta tersebut tidak dapat melanjutkan perjalanan sampai ke tempat tujuan⁵, kasus kecelakaan tunggal yang menimpa lok KA Rengganis jurusan Banyuwangi-Malang pada tanggal 14 April 2001, yang mengakibatkan sekitar 400 penumpangnya terlantar.⁶

Di samping berbagai kecelakaan yang menimpa kereta api tersebut, dapat juga dicontohkan disini beberapa keluhan dari masyarakat selaku penumpang terhadap berbagai hal yang menyangkut pelayanan maupun fasilitas yang ada dalam kereta api, yaitu antara lain masalah keterlambatan kereta api⁷, fasilitas yang kurang memadai dalam gerbong kereta⁸, ataupun kenyamanan yang kurang di dalam gerbong kereta.⁹

Sehubungan dengan beberapa contoh kejadian yang menimpa

⁴ “Lempar Batu Kepala Terluka”, Warta Konsumen, April 2000, h. 5

⁵ “Lokomotif Terbakar, Penumpang Dialihkan”, Jawa Pos, 31 Desember 2000, h. 13

⁶ “KA Rengganis Keluar Rel”, Kompas, 17 April 2001, h. 22

⁷ “Kereta Penataran Selalu Terlambat”, Jawa Pos, 21 Maret 2001, h. 4

⁸ “Pamor KA Masih Buruk”, Jawa Pos, 28 Maret 2001, h. 4

⁹ “Kereta Dan Taksi di Yogya”, Kompas, 19 April 2001, h. 4

kereta api tersebut di atas, maka ada satu persamaan yang dapat diungkapkan di sini menyangkut kondisi penumpang, yaitu mereka sangat rentan sekali terhadap tindakan-tindakan yang merugikan yang dilakukan oleh pihak pengangkut, dalam hal ini PT KAI.

Dari berbagai kejadian tersebut di atas, ternyata masyarakat sebagai konsumen jasa kereta api sangat dirugikan, sehingga mereka layak mendapatkan suatu ganti rugi. Akan tetapi, pada umumnya mereka tidak mengetahui akan haknya untuk memperoleh ganti rugi dari pihak pengangkut, atau walaupun mengetahui akan haknya, mereka pada umumnya enggan untuk memperoleh ganti rugi tersebut melalui jalur pengadilan.

Sebagaimana dikatakan Yusuf Shofie bahwa sebagian besar konsumen Indonesia enggan berperkara ke pengadilan. Hal ini dikarenakan :

- a. Tidak jelasnya norma-norma perlindungan konsumen;
- b. Praktek peradilan kita yang tidak lagi sederhana, cepat dan biaya ringan;
- c. Sikap menghindari konflik meskipun hak-haknya sebagai konsumen dilanggar pengusaha.¹⁰

Secara umum, masalah perlindungan terhadap konsumen, termasuk dalam hal ini penumpang kereta api telah dituangkan dalam

¹⁰ Yusuf Shofie, Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya, cet. I, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2000, h. 9

hukum positif di Indonesia. Landasan yuridis tertinggi terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yaitu pasal 28 D ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Dalam pasal tersebut dinyatakan:

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Pasal tersebut pada dasarnya memberi landasan konstitusional bagi perlindungan konsumen di Indonesia, karena dalam ketentuan tersebut secara jelas dinyatakan bahwa kedudukan hukum semua warga negara adalah sama, termasuk dalam hal ini kedudukan hukum konsumen.

Hal tersebut juga diperkuat melalui Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1993 melalui Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) No. II/MPR/1993, pada Bab IV huruf F butir 4a, yaitu :

...pembangunan perdagangan ditujukan untuk memperlancar arus barang dan jasa dalam rangka menunjang peningkatan produksi dan daya saing, meningkatkan pendapatan produsen terutama produsen hasil pertanian rakyat dan pedagang, melindungi kepentingan konsumen(garis bawah dari penulis)

Akan tetapi melindungi kepentingan konsumen tersebut rupanya masih menjadi huruf mati dalam naskah GBHN 1993, karena tidak jelasnya peraturan perundang-undangan pelaksanaannya.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang selanjutnya disingkat dengan UUPK, pada tanggal 20 April 1999 sedikit banyak menimbulkan harapan bagi para konsumen, termasuk dalam hal ini penumpang kereta api. Dengan adanya undang-undang tersebut, maka dapat diperoleh kejelasan tentang asas

dan tujuan perlindungan konsumen, hak-hak konsumen serta norma-norma perlindungan konsumen. Sebagaimana dikatakan oleh Az. Nasution bahwa sasaran Undang -Undang Perlindungan Konsumen adalah:

memberdayakan konsumen dalam hubungannya dengan pelaku usaha serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab. Memberdayakan konsumen artinya konsumen diberikan upaya hukum untuk dapat mempertahankan kepentingannya mulai dari kepentingan benih hidup dalam rahim ibu sampai dengan pemakamannya dan kebutuhan-kebutuhan konsumen diantara keduanya, sedangkan menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab artinya dengan mencegahnya melakukan hal-hal atau perbuatan yang dapat merugikan kepentingan fisik, sosial ekonomi atau kepentingan hukum konsumen.¹¹

Akan tetapi, berbagai kejelasan hal tersebut masih harus dibuktikan dalam praktek segenap instrumen hukum di Indonesia.

Berkaitan dengan permasalahan di atas, terutama menyangkut perlindungan hukum bagi penumpang kereta api, maka dalam penulisan skripsi ini permasalahan yang timbul adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana hubungan hukum antara penumpang kereta api dengan PT KAI selaku pengangkut.
- b. Bagaimana upaya perlindungan hukum bagi penumpang kereta api dalam hal terjadi kerugian yang menimpa penumpang, khususnya dengan dikeluarkannya Undang Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

¹¹ Az. Nasution, "Berhati-hatilah, Wahai Produsen", Warta Konsumen, April 2000, h. 29

2. Penjelasan Judul

Judul skripsi ini adalah Perlindungan Hukum bagi Penumpang Kereta Api.

Pengertian perlindungan hukum dalam penulisan skripsi ini identik dengan pengertian tentang perlindungan konsumen, sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Dalam skripsi ini yang dimaksud dengan konsumen adalah setiap orang yang menggunakan jasa angkutan kereta api.

Penumpang menurut pasal 1 butir (9) UU No. 13 Tahun 1992 adalah pengguna jasa, yaitu setiap orang dan atau badan hukum yang menggunakan jasa angkutan kereta api, baik untuk angkutan orang maupun barang.

Kereta api menurut pasal 1 butir (2) UU No. 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian adalah kendaraan dengan tenaga gerak, baik berjalan sendiri maupun dirangkaikan dengan kendaraan lainnya, yang akan ataupun sedang bergerak di jalan rel.

Jadi, perlindungan hukum bagi penumpang kereta api dapat diartikan sebagai segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum, yang diberikan kepada setiap orang yang menggunakan jasa angkutan kereta api, yang dituangkan melalui seperangkat peraturan perundang-undangan.

3. Alasan Pemilihan Judul

Dalam kehidupan sehari-hari penggunaan jasa transportasi dengan kereta api telah memasyarakat. Hal tersebut terbukti dengan banyaknya animo masyarakat dalam menggunakan kereta api sebagai sarana untuk bepergian dari satu tempat ke tempat lainnya, mengingat karakteristik dan keunggulan dari kereta api yang tidak dimiliki oleh alat angkutan darat lainnya.

Namun pada kenyataannya, sebagian besar masyarakat, sebagai pengguna jasa kereta api, belum mengetahui akan haknya sebagai penumpang. Permasalahan yang dimaksud terutama menyangkut perlindungan bagi penumpang bila terjadi suatu kecelakaan atau suatu hal yang dapat mengakibatkan terganggunya perjalanan kereta api.

Dari permasalahan tersebut di atas, maka untuk mendapatkan kejelasan terhadap permasalahan yang dimaksud, saya memilih judul **“Perlindungan Hukum bagi Penumpang Kereta Api”**.

4. Tujuan Penulisan

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk memenuhi persyaratan akademik guna mencapai gelar sarjana dalam bidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

Selain itu, skripsi ini juga bertujuan untuk sedikit menambah wacana bagi masyarakat, khususnya pengguna jasa kereta api, dalam hubungannya dengan perlindungan hukum yang diperolehnya.

5. Metodologi

a. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah yang digunakan untuk membahas permasalahan yang ada yaitu dengan pendekatan kepustakaan. Maksud pendekatan kepustakaan adalah penulisannya mengacu pada literatur-literatur yang membahas seputar permasalahan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut.

b. Sumber bahan hukum

Untuk mendapatkan bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini, digunakan sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder. Sumber bahan hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang masih berlaku. Sedangkan sumber bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku, surat kabar, dan majalah yang masih ada hubungannya dengan permasalahan dalam penulisan skripsi ini.

c. Analisa bahan hukum

Semua data yang diperoleh disusun secara sistematis ditinjau secara deskriptif analisis, kemudian dihubungkan dengan teori yang ada sehingga ditemukan penyelesaiannya. Secara deskriptif maksudnya adalah dengan memaparkan teori tentang perlindungan hukum bagi penumpang kereta api. Sedangkan secara analitis maksudnya dengan menganalisa setiap data

sehingga berdasarkan metode tersebut akan dapat ditarik beberapa kesimpulan dan saran.

6. Pertanggungjawaban Sistematika

Skripsi ini ini terdiri dari empat bab. Untuk memudahkan dalam memahami isi pembahasan materi ini, maka disusunlah suatu sistematika yang berurutan sesuai dengan materi pembahasan.

Bab I merupakan bab pendahuluan, sebagai bab awal dari penulisan skripsi ini yang terdiri dari latar belakang dan rumusannya, penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, metodologi dan pertanggungjawaban sistematika. Hal ini dimaksudkan agar pembaca lebih mudah memahami persoalan yang dirumuskan dalam latar belakang, sehingga sebelum membaca materi, gambaran umum dari permasalahan dapat diketahui.

Bab II berisi penjelasan tentang hubungan hukum para pihak dalam jasa transportasi kereta api. Bab ini terdiri dari tiga sub bab, yaitu yang pertama tentang para pihak yang terdapat dalam pengangkutan kereta api, yang kedua mengenai pembentukan perjanjian antara penumpang dengan PT KAI dan yang ketiga tentang hak dan kewajiban para pihak. Hal ini dimaksudkan agar pembaca dapat mengetahui tentang adanya hubungan hukum yang terjadi antara kedua belah pihak.

Bab III merupakan bab yang menguraikan tentang bentuk perlindungan hukum bagi penumpang kereta api. Bab ini terdiri dari tiga

sub bab, yaitu yang pertama berisi penjelasan tentang faktor-faktor penyebab timbulnya gugatan penumpang terhadap PT KAI, kemudian yang kedua tentang dasar-dasar gugatan penumpang dan yang ketiga berisi tentang upaya penyelesaian sengketa antara kedua belah pihak. Hal ini dimaksudkan agar pembaca dapat mengetahui tentang upaya-upaya perlindungan hukum yang diperoleh penumpang kereta api.

Bab IV merupakan bab penutup, yang terdiri dari dua sub bab yaitu kesimpulan dan saran. Hal ini dimaksudkan agar pembaca dapat mengetahui beberapa kesimpulan yang dapat diperoleh dari pembahasan mengenai permasalahan, serta dapat mengetahui beberapa saran yang mungkin dapat digunakan demi terciptanya hubungan yang sehat antara penumpang selaku pengguna jasa kereta api, dengan PT KAI sebagai pelaku usaha.