

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kebutuhan akan sarana transportasi di beberapa negara berkembang seperti Indonesia mengalami peningkatan sejalan dengan perkembangan penduduk dan meningkatnya aktivitas masyarakat baik di bidang, ekonomi, sosial maupun budaya. Sarana transportasi yang terdiri dari sarana transportasi darat, laut, dan udara ini sangat dibutuhkan sebagai alat angkut baik barang maupun manusia untuk berpindah dari satu tempat ke tempat yang lain.

Guna memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap jasa transportasi, Pemerintah Indonesia menyelenggarakan jasa transportasi yang dirasakan cukup memadai sebagai alat angkut. Namun, hal ini tidaklah cukup karena tuntutan terhadap pelayanan jasa transportasi tidak hanya pada pemenuhan kebutuhan semata tetapi terletak pada kualitas pemenuhan kebutuhan dan keselamatan akan sarana transportasi tersebut.

Dalam upaya meningkatkan dan mewujudkan kualitas pemenuhan kebutuhan sarana jasa transportasi, pemerintah bertindak sebagai pengawas sekaligus penyelenggara layanan jasa transportasi yang bekerja sama dengan para pelaku usaha, serta berupaya mengeluarkan kebijakan melalui peraturan-peraturan mengenai jasa transportasi baik darat, laut, dan udara. Bentuk nyata upaya pemerintah dalam meningkatkan dan mewujudkan jaminan kualitas pemenuhan

kebutuhan jasa transportasi adalah dengan diaturnya salah satu sarana transportasi darat yaitu, mengenai sarana transportasi kereta api. Kebijakan Pemerintah di bidang perkeretaapian tersebut diatur dalam Undang-Undang No.13 Tahun 1992 Tentang Perkeretaapian, yang secara garis besar Undang-Undang Perkeretaapian tersebut, dimaksudkan untuk lebih meningkatkan kualitas sistem transportasi kereta api, sehingga dapat digunakan oleh masyarakat dengan pelayanan yang layak dan aman.

Dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian dijelaskan, Perkeretaapian diselenggarakan oleh pemerintah dan pelaksanaannya diserahkan kepada badan penyelenggara yang dibentuk untuk itu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini badan penyelenggara yang ditunjuk adalah PT. Kereta Api (persero).

Melalui perkembangan yang panjang, PT. KA (Persero) telah melaksanakan pekerjaannya, tetapi apabila dilihat dari segi kualitas kerjanya masih sangat buruk. Hal tersebut dapat dilihat dari berbagai permasalahan yang timbul di masyarakat, akibat dari sistem manajemen yang buruk, kualitas yang sangat buruk, terutama terjadi dalam segi kenyamanan, keamanan, dan keselamatan bagi pemakai jasa angkutan kereta api.

Buruk dan rendahnya kualitas sistem transportasi kereta api di Indonesia terlihat pula dalam serangkaian kecelakaan yang terjadi dalam kurun waktu antara tahun 2004-2007, salah satu contoh ; ada beberapa kejadian kecelakaan yang terjadi pada awal tahun 2007 ini seperti, kasus kecelakaan KA Sancaka, KA Jalur

Lubuk Linggau, dan anjloknya KA Bengawan dan sederet kecelakaan tersebut telah merenggut nyawa banyak orang. Melihat beberapa rangkaian kecelakaan yang terjadi tersebut, terlihat jelas bahwa pemerintah dan para pelaku usaha jasa transportasi tidak pernah mengambil pelajaran dari setiap kejadian kecelakaan yang ada, sehingga banyak konsumen yang menjadi korban. Adapun intensitas kecelakaan kereta api dan penyebab kecelakaan di Indonesia pada tahun 2004-2007 adalah sebagai berikut :<sup>1</sup>

Tabel 1  
intensitas dan penyebab kecelakaan

Jenis kecelakaan kereta api	2004	2005	2006	2007#)
Antar kereta api	7	9	5	1
Kereta api dengan kendaraan lain	31	10	22	2
Kereta api anjlok	90	99	52	6
Terkena longsor	4	3	7	-

#) Januari-Maret

Fakta-fakta intensitas kecelakaan KA dan penyebab kecelakaan tersebut diatas merupakan gambaran rendahnya kualitas kinerja dan kurangnya sistem koordinasi transportasi PT KA (Persero) sebagai operator dan pemerintah sebagai regulator. Kurang baiknya sistem koordinasi tersebut dapat dilihat melalui sebab – sebab terjadinya kecelakaan, yang dapat disimpulkan dari pemikiran dan penyelidikan oleh Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT).

<sup>1</sup>Litbang Jawa Pos dari berbagai sumber, Departemen Perhubungan Keterlaluhan, Minggu 8 April 2007

Kesimpulan yang dapat KNKT sampaikan, atas kecelakaan yang selama ini terjadi disebabkan oleh<sup>2</sup> :

- a. Sarana rel yang sudah aus dan bantalan yang harus segera diganti,
- b. Penggunaan rel dengan ukuran kecil atau dibawah standart. Rel standart yang harus digunakan adalah R 54 sepanjang 1 meter, sedangkan saat ini banyak ukuran rel R 25 yang masih digunakan,
- c. Kondisi kereta yang beroperasi sejak tahun 1966, tergolong sudah tidak layak lagi beroperasi masih digunakan,
- d. Kurangnya ketegasan beserta penertiban yang dilakukan oleh petugas, sehingga saat ini masih banyak penumpang gelap yang berhasil naik ke dalam kereta, yang mengakibatkan kereta kelebihan muatan,
- e. Salahnya informasi sinyal kedatangan kereta, dan lain sebagainya.

Indonesia Railway Watch, menyatakan PT KA (Persero) tidak memiliki standar dan manajemen keselamatan, sehingga bahaya dan risiko sangat tinggi dan fatal harus di alami oleh konsumen kereta api<sup>3</sup> Ketiadaan standar keselamatan kereta api tergambar pula dalam Undang – Undang No.13 Tahun 1992 Tentang Perkeretaapian, yang tidak ada satu pasal pun, yang mencerminkan standar keselamatan konsumen kereta api.

Perkembangan saat ini, PT KA (Persero) merupakan badan usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas, setiap pelayanan jasa yang berbentuk BUMN ini,

---

<sup>2</sup> [www.yahoo.com](http://www.yahoo.com), Emir Chairullah, KA Bengawan Anjlok Akibat Sarana Tidak Memadahi, tanggal 15 februari 2007, hal 3

<sup>3</sup> [www.Liputan6.com](http://www.Liputan6.com), Standart Keselamatan Kereta Api, 15 Februari 2007

merupakan suatu badan usaha yang bernuansa umum dan bertindak sebagai penyelenggara jasa publik dan setiap organisasi pelayanan jasa yang berbentuk PT (Persero), merupakan suatu badan usaha yang bernuansa komersial, mencari keuntungan dengan melihat permintaan pasar saat ini yang sangat besar, dan sebagai imbalannya memberikan pelayanan yang sangat memuaskan. Mengingat dari adanya perubahan bentuk badan usaha penyelenggara layanan transportasi kereta api tersebut, seharusnya nama PT KA (Persero) yang berbentuk badan usaha PT harus lebih dapat memberikan jaminan dan antisipasi atas segala resiko kecelakaan yang timbul dalam dunia perkeretaapian yang dapat merugikan dan berakibat fatal terhadap penumpang selaku konsumen, karena melihat dari nuansa komersial dan mencari keuntungan yang dimiliki oleh badan hukum yang berbentuk PT (Persero), dibanding dengan badan hukum atau badan usaha yang berbentuk BUMN.

Apabila ditinjau dari segi dan prinsip hukum perlindungan konsumen, sektor pelayanan kereta api melibatkan berbagai pihak yang terkait dalam penggunaan jasa layanan angkutan kereta api yaitu pihak PT KA (persero) (perusahaan angkutan kereta api) merupakan suatu pelaku usaha atau penyedia jasa dibidang layanan transportasi kereta api, setiap pelaku usaha atau penyedia jasa selalu dihadapkan dengan yang namanya konsumen, dalam hal ini konsumennya adalah penumpang jasa transportasi kereta api. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang/jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi

kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Fakta – fakta buruknya sistem layanan jasa PT KA (Persero) yang saat ini banyak diderita oleh masyarakat selaku konsumen yang menjadi korban rentetan kecelakaan kereta api, dikaitkan dengan aspek perlindungan konsumen, diatur bahwa setiap konsumen berhak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan (Pasal 4 butir 1 Undang – Undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen). Ketentuan tersebut menunjukkan, sistem transportasi perkeretaapian di Indonesia seharusnya mempunyai kewajiban memperhatikan kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen dalam setiap regulasi atau kebijakan – kebijakannya. Lebih lanjut dalam Pasal 8 ayat 1 huruf a Undang – Undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, dikatakan ; setiap pelaku usaha dilarang memproduksi atau mempergunakan barang dan jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar dipersyaratkan, Akan tetapi fakta yang ada, masih banyak sarana layanan jasa yang tidak sesuai atau tidak memenuhi standar yang ditentukan.

#### **B. Rumusan Masalah.**

Sehubungan dengan latar belakang di atas maka disusunlah permasalahan sebagai berikut :

Bagaimanakah pertanggungjawaban PT Kereta Api (Persero) dalam memberikan jaminan keselamatan terhadap konsumen pengguna jasa angkutan kereta api ?

### **C. Tujuan Penelitian**

#### **a. Tujuan objektif**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui, pertanggungjawaban PT Kereta Api (Persero) dalam memberikan jaminan keselamatan terhadap konsumen pengguna jasa angkutan kereta api.

#### **b. Tujuan Subjektif**

Untuk memperoleh data guna menyusun penulisan hukum sebagai salah satu syarat memperoleh gelar kesarjanaan dalam bidang hukum di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### **a. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini bermanfaat untuk menambah pengetahuan tentang hukum perlindungan konsumen pada khususnya dan memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya.

#### **b. Manfaat Praktis**

Sebagai sumbangan pemikiran bagi PT KAI, mengenai perlindungan hukum bagi para penumpang, yang dalam hal ini merupakan konsumen jasa angkutan kereta api.

### **E. Keaslian Penelitian**

Dengan ini penulis menyatakan bahwa Penulisan Hukum / Skripsi ini merupakan hasil karya asli penulis, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari karya penulis lain. Jika Penulisan Hukum / Skripsi ini terbukti merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik dan / atau sanksi hukum yang berlaku

### **F. Batasan Konsep**

#### **a. Tanggung jawab.**

Tanggung jawab menurut Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya, ( kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dsb).<sup>4</sup>

#### **b. Perseroan Terbatas**

Badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnyaterbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan Undang-Undang No 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas.

(Undang-Undang No 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas)

---

<sup>4</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga* (Jakarta : Balai Pustaka 2002) hlm 1139



c. Perusahaan PT. Kereta Api (Persero)

Perusahaan / badan usaha yang melaksanakan penyelenggaraan angkutan kereta api,

( Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 Tentang Perkeretaapian).

d. Jaminan

Suatu bentuk penanggungan dari adanya suatu perbuatan yang mengakibatkan timbulnya suatu resiko.

e. Keselamatan

Apabila pengguna jasa telah mendapatkan haknya untuk mendapatkan perlindungan atas keselamatan jiwanya, dalam menggunakan jasa angkutan kereta api, apakah angkutan kereta api tersebut laik jalan atau tidak.

f. Konsumen

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.

(Undang-Undang No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen)

g. Pelaku Usaha

Setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri ataupun bersama-sama melakukan perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

(Undang-Undang No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen)

h. Jasa

Setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.

(Undang-Undang No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen)

i. Pengangkutan

Pengangkutan adalah perjanjian timbal balik antara pengangkut dengan pengirim, dimana pengangkut mengikatkan diri untuk menyelenggarakan pengangkutan barang dan atau orang dari suatu tempat ke tempat tujuan tertentu dengan selamat, sedangkan pengirim mengikatkan diri untuk membayar uang angkutan.<sup>5</sup>

j. Pengangkutan penumpang/orang

Proses kegiatan memuat penumpang ke dalam alat pengangkut, membawa penumpang dari tempat pemuatan ke tempat tujuan dan menurunkan dari alat pengangkutan satu ke tempat yang ditentukan.

k. Kereta Api

Kendaraan dengan tenaga gerak, baik berjalan sendiri maupun dirangkaikan dengan kendaraan lainnya, yang akan ataupun sedang bergerak di jalan rel.

(Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 Tentang Perkeretaapian)

---

<sup>5</sup> Purwosutjipto. HMN, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Jilid 3, Djabatan Jakarta, 1999, hlm 21

## 1. Angkutan kereta api

Perpindahan orang dan / atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kereta api.. (Keputusan Menteri Perhubungan No 8 Tahun 2001 Tentang Angkutan Kereta Api)

## G. Metodologi penelitian

### 1. Jenis penelitian

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum empiris yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum (law in action).

Penelitian yang dilakukan dengan cara melakukan pengamatan langsung di lapangan untuk memperoleh data primer yang berkaitan dengan materi penelitian.

Hal ini dilakukan dengan cara bertemu langsung dengan responden dan atau nara sumber untuk memperoleh data yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

### 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif berdasarkan sumber :

#### a. Data primer

Adalah data yang secara langsung diperoleh dari responden dan atau nara sumber yang berupa peristiwa, pendapat, sikap dari

responden dan atau nara sumber terhadap pertanyaan yang diajukan yang berhubungan dengan objek yang diteliti.

b. Data sekunder

Adalah data yang bersumber dari bahan-bahan kepustakaan yang meliputi :

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang meliputi :

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang No 1 tahun 1969 tentang bentuk-bentuk usaha negara
- c. Undang-Undang No 13 Tahun 1992 Tentang Perkeretaapian
- d. Undang-Undang No 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas.
- e. Undang-Undang No 8 Tahun 1999 Tentang Pertlindungan Konsumen
- f. Peraturan Pemerintah No 69 Tahun 1998 Tentang Sarana dan prasarana kereta Api.
- g. Peraturan Pemerintah No 81 Tahun 1998 Tentang lalu lintas dan angkutan kereta api.
- i. Keputusan Menteri No 52 Tahun 2000 Tentang jalur kereta api.

- j. Keputusan Menteri No 53 Tahun 2000 Tentang Perpotongan dan Persinggungan jalur kereta api dengan jalur atau bangunan lain.
  - k. Keputusan Menteri 59 Tahun 2000 Tentang Tarif angkutan Penumpang Kereta api Kelas Ekonomi
  - l. keputusan Mentri Perhubungan Nomor KM 8 Tahun 2001 tentang angkutan perkeretaapian.
  - m. Peraturan Direktur Jendral Perhubungan Darat No SK.770/KA.401/DRJD/2005 Tentang Pedoman Teknis Perlintasan Sebidang Antara Jalan Dengan Jalur Kereta Api.
  - n. Perjanjian kerja sama PT Kereta Api (Persero) dengan konsorsium PT Jasa Raharja (persero) dan PT Jasa Raharja Putera Tentang asuransi kecelakaan penumpang dan awak kereta api. Nomor 48/HK/UM/2006, Nomor P/2/SPP/2006, Nomor: P/10/KS/III/2006.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer seperti artikel, hasil karya dibidang hukum, majalah, dan bahan hukum sekunder lainnya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

### **3. Lokasi penelitian**

Penelitian ini akan berlangsung di Stasiun Tugu, Stasiun Lempuyangan Yogyakarta dan Kantor PT Kereta Api (persero) Daerah Operasional VI Yogyakarta.

### **4. Populasi**

Populasi adalah keseluruhan objek penelitian, dan populasi yang diambil adalah PT Kereta Api (persero) dan konsumen pengguna jasa transportasi kereta api.

### **5. Metode penentuan sampel**

Pengambilan sampel didasarkan pada purposive sampling yaitu berdasarkan ciri-ciri tertentu yang dianggap mempunyai hubungan erat dengan masalah yang akan diteliti, yaitu seluruh kelas kereta api yang dikelola oleh PT Kereta Api (persero), baik kelas ekonomi, bisnis dan eksekutif.

### **6. Responden dan Nara sumber**

Dalam penelitian ini yang bertindak sebagai responden yang dipilih adalah:

- a) Bapak Mohtadi Kepala seksi Humas (Kasi Humas) PT. Kereta api (Persero) Daerah Operasional VI Yogyakarta.
- b) Ibu Indriani staf / karyawan administrasi PT. Kereta api (Persero) Daerah Operasional VI Yogyakarta.

- c) Konsumen jasa angkutan transportasi kereta api yang berjumlah 30 penumpang dimana dari 30 penumpang tersebut terbagi menjadi :
- a. 10 penumpang untuk kelas ekonomi.
  - b. 10 penumpang untuk kelas Bisnis, dan
  - c. 10 penumpang untuk kelas eksekutif.

Dalam penelitian ini yang bertindak sebagai nara sumber yang dipilih adalah :

- a) Bapak Munarto (Kepala Seksi Keselamatan Kereta Api Bidang Lalu Lintas Perhubungan DIY)
- b) Bapak Nanang Ismuhartoyo (Ketua Lembaga Konsumen Yogyakarta/YLKI)

#### **7. Metode pengumpulan data**

Metode pengumpulan data penelitian dilakukan dengan dua cara yaitu :

- a. Untuk memperoleh data primer dilakukan dengan cara :
  1. Wawancara ; yaitu cara mengajukan pertanyaan pada nara sumber dengan menggunakan daftar pertanyaan sebagai pedoman dan dimungkinkan timbulnya pertanyaan lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
  2. koesioner ; yaitu dengan cara mengajukan formulir secara tertulis kepada responden. Di dalam formulir ini responden menjawab sesuai dengan kenyataan, pengalaman, dan sikapnya.

b. Untuk memperoleh data sekunder dilakukan dengan cara :

studi pustaka, yaitu mengumpulkan data sekunder berupa, peraturan-peraturan, doktrin, artikel, hasil karya dibidang hukum, hasil karya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

#### **8. Metode Analisis data**

Semua data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif yaitu apa yang dinyatakan oleh nara sumber dan atau responden secara lisan maupun tertulis akan dibandingkan dengan bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder, kemudian hal tersebut dipilih, diatur dan disusun secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai masalah dan keadaan yang diteliti, data-data yang diperoleh akan ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode induktif artinya penulis akan memaparkan hal-hal yang bersifat khusus yaitu persoalan perlindungan bagi konsumen pengguna jasa kereta api kemudian ditarik ke persoalan yang lebih umum yaitu kearah keperaturan perundang-undangan.

#### **H. Sistematika penulisan**

**Bab I** : Berisi pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, tinjauan pustaka, metodologi penelitian.



**Bab II :** berisi uraian tentang variabel satu dan variabel dua serta mencari hubungan antara variabel satu dan variabel dua. (dalam konteks penelitian ini maka pembahasan akan terdiri dari:

- a. Tinjauan terhadap Perlindungan konsumen
- b. Tinjauan terhadap perusahaan Kereta api Indonesia sebagai penyedia jasa angkutan kereta api.
- c. Tinjauan Terhadap pertanggung jawaban PT Kereta Api (Persero) mdalam memberikan Jaminan Keselamatan terhadap Konsumen pengguna jasa angkutan kereta api.

**Bab III :** berisi

- a. Kesimpulan

Yaitu jawaban atas permasalahan yang diteliti.

- b. Saran

Yaitu saran yang diajukan berdasarkan temuan persoalan dalam penelitian hukum.