

PENERAPAN PRINSIP TANGGUNG JAWAB PENGANGKUT TERHADAP PENUMPANG BUS UMUM

Krisnadi Nasution*

Bagian Hukum Dagang Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya
Jalan Semolowaru Nomor 45, Surabaya, Jawa Timur

Abstract

The Fault liability principle can not provide the maximum protection for passengers, meanwhile the passenger accident insurance as a form of carrier liability containing the potential uncertainty of the insurance compensation. The absolute liability principle should be enforce which accompanied by a ceiling system related the passenger accident insurance, and similarly the strict liability principle should be enforce too to fulfil the rights of victims in obtaining compensation for all losses suffered. The government should immediately established an insurance company for the passenger accident and revise Law No. 22 of 2000.

Keywords: carrier, passenger, liability

Intisari

Prinsip tanggung jawab pengangkut yang berdasarkan kesalahan, tidak dapat memberikan perlindungan hukum yang maksimal bagi penumpang (korban kecelakaan). Sedangkan keberadaan program asuransi kecelakaan penumpang sebagai wujud tanggung jawab pengangkut mengandung potensi ketidakpastian pembayaran asuransinya. Seharusnya diterapkan *absolute liability principle* yang disertai dengan sistem *plafond* terkait dengan program asuransinya, dan *strict liability principle* untuk memenuhi hak korban dalam memperoleh ganti kerugian atas seluruh kerugian yang dideritanya. Pemerintah seharusnya segera membentuk perusahaan asuransi untuk kecelakaan penumpang dan merevisi UU Nomor 22 Tahun 2009.

Kata Kunci: pengangkut, penumpang, tanggung jawab.

Pokok Muatan

A. Pendahuluan.....	55
B. Pembahasan.....	55
1. Prinsip-Prinsip Tanggung Jawab Pengangkut.....	56
2. Penerapan Prinsip Tanggung Jawab Mu-tlak (<i>Absolute Liability</i> dan <i>Strict Liability</i>).....	63
3. Santunan Asuransi Kecelakaan dan Ganti Rugi Bagi Penumpang Bus Umum.....	66
C. Penutup.....	68

* Alamat korespondensi: krisnadi@yahoo.com

A. Pendahuluan

Angkutan merupakan bidang yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Hal mana disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, keadaan geografis Negara Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau kecil dan besar, perairan yang terdiri dari sebagian besar laut, sungai dan danau yang memungkinkan angkutan dilakukan melalui darat, perairan, dan udara guna menjangkau seluruh wilayah Indonesia.¹ Mengingat pentingnya keberadaan angkutan di Indonesia, maka pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan angkutan sangatlah diperlukan. Pembangunan yang baik dan berkualitas tidak hanya mengenai peningkatan mutu sarananya saja, tetapi juga harus menyangkut pembangunan berbagai aspek yang ada dalam angkutan itu sendiri, di antaranya aspek hukum.

Salah satu hal yang perlu diperhatikan dalam pembangunan hukum di bidang angkutan adalah terkait dengan tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang bus umum, khususnya dalam hal terjadi kecelakaan angkutan yang menimbulkan kerugian bagi penumpangnya. Terhadap persoalan tanggung jawab pengangkut tersebut, E. Saefullah Wiradipradja berpendapat: “[...] bahwa titik sentral setiap pembahasan mengenai tanggung jawab pengangkut pada umumnya terletak pada prinsip tanggung jawab (*liability principle*) yang diterapkan”.²

Liability principle yang diterapkan bagi pengangkut terhadap penumpang bus umum adalah prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault principle*). Hal ini dapat disimpulkan berdasarkan Pasal 234 ayat (1) Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang menentukan bahwa pengemudi, pemilik kendaraan bermotor, dan/atau perusahaan angkutan umum bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh penumpang dan/atau pemilik barang dan/atau pihak ketiga karena kelalaian pengemudi. Kelalaian (kesalahan) pengemudi tersebut merupa-

kan tanggung jawab pengangkut sebagai majikannya, hal semacam ini dikenal sebagai tanggung jawab yang dilakukan orang lain (tanggung jawab pengganti) atau *vicarious liability*.³ Tanggung jawab pengganti ini masuk dalam kategori tanggung jawab atasan (*respondent superior, a superior risk bearing theory*).⁴ Majikan bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh pekerjanya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1367 KUH Perdata. Dalam hal ini, pengangkut sebagai majikan bertanggung jawab terhadap kelalaian (kesalahan) yang dilakukan pengemudi.

Dalam kasus kecelakaan angkutan, penerapan *liability based on fault principle* sering menempatkan pihak penumpang pada posisi yang lemah dalam mengupayakan haknya. Untuk mendapatkan pemulihan atas kerugiannya, pihak penumpang harus dapat membuktikan kesalahan pengangkut yang sering sekali tidak mudah untuk melakukannya. Selain itu, program asuransi kecelakaan sebagai wujud tanggung jawab pengangkut menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 masih belum terlaksana, sedangkan secara substansi juga menerapkan *liability based on fault principle*. Penerapan prinsip ini dalam program asuransi kecelakaan tersebut akan menimbulkan permasalahan pada proses pembayaran santunannya, dimana harus ditetapkan lebih dulu adanya kesalahan pengangkut sebelum diwajibkan untuk bertanggung jawab. Setelah itu barulah santunan dapat dibayarkan. Dalam praktek, untuk menetapkan pengangkut bersalah bukanlah persoalan yang mudah.

B. Pembahasan

Dalam mengkaji persoalan tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang bus umum, sebaiknya terlebih dulu mencermati berbagai persoalan yang mencakup prinsip-prinsip tanggung jawab pengangkut, penerapan prinsip tanggung jawab mutlak (*absolute liability-strict liability*), dan san-

¹ Abdulkadir Muhammad, 1998, *Hukum Pengangkutan Niaga*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 7.

² E. Saefullah Wiradipradja, 1989, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 19.

³ Abdulkadir Muhammad, 2006, *Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, hlm. 203.

⁴ Munir Fuady, 2002, *Perbuatan Melawan Hukum – Pendekatan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 17.

tunan asuransi kecelakaan dan ganti rugi bagi penumpang bus umum.

1. Prinsip-Prinsip Tanggung Jawab Penangkut

Istilah tanggung jawab dalam arti *liability* dapat diartikan sebagai tanggung gugat yang merupakan terjemahan dari *aansprakelijkheid*, dan merupakan bentuk spesifik dari tanggung jawab hukum menurut hukum perdata. Tanggung gugat merujuk pada posisi seseorang atau badan hukum yang dipandang harus membayar suatu kompensasi atau ganti rugi setelah adanya peristiwa hukum.⁵ Menurut Frans G. Von der Dunk dari International Institute of Air and Space Law - Leiden University istilah *liability* yang dipersamakan dengan *aansprakelijkheid* dapat menimbulkan berbagai penafsiran: “*Perhaps it may be added, that the Dutch language, although not an authentic language as far as the Outer Space Treaty is concerned, is also confusing in this respect. Whereas ‘responsibility’ should be translated as “verantwoordelijkheid” and ‘liability’ as “aansprakelijkheid”, ‘international state responsibility’ turns out to be always translated as “staatsaansprakelijkheid”.*”⁶ Dalam berbagai UU di bidang angkutan untuk hal ini selalu menggunakan istilah tanggung jawab, seperti dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

Konsep dasar persoalan tanggung jawab apabila dihubungkan dengan suatu perbuatan melawan hukum, dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam prinsip tanggung jawab, yaitu: prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dan prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan.⁷ Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*fault liability principle*) dapat lebih dirinci menjadi: **Pertama**, tanggung jawab berdasarkan kesalahan karena melakukan wanprestasi (tanggung jawab berdasarkan wan-

prestasi); **Kedua**, tanggung jawab berdasarkan kesalahan karena melakukan perbuatan melawan hukum, baik seperti yang dimaksud dalam Pasal 1365 KUH Perdata berdasarkan putusan Hoge Raad dalam kasus *lindenbum versus cohen* sejak tahun 1919 (tanggung jawab berdasarkan perbuatan melawan hukum), maupun karena melanggar peraturan perundang-undangan lainnya, seperti *vicarious liability principle*, *liability based on fault principle*, *presumption of liability principle* maupun *presumption of non-liability principle*. Sedangkan prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan (*no fault liability principle*) dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam yaitu; *strict liability principle* dan *absolute liability principle*.

Perbedaan yang mendasar dari kedua prinsip tanggung jawab tersebut terletak pada unsur kesalahan, artinya apakah diperlukan adanya unsur kesalahan dalam menuntut tanggung jawab seseorang. Jika disyaratkan adanya unsur kesalahan maka berlakulah *fault liability principle*, sedangkan *no fault liability principle* diberlakukan apabila tidak disyaratkan adanya unsur kesalahan. Berdasarkan uraian di atas, secara teoritis dapat dikemukakan bahwa ada beberapa macam prinsip tanggung jawab yang dapat diberlakukan, yaitu:

1) Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Kesalahan karena Melakukan Wanprestasi

Kategori melakukan wanprestasi menurut Malcolm Leder dan Peter Shears merupakan implementasi doktrin *privity of contract* yang mengakui adanya pertanggungjawaban hukum berdasarkan hubungan kontrak,⁸ seperti halnya hubungan hukum antara pengangkut dengan penumpang. Berdasarkan doktrin ini penumpang memiliki hak yang terkandung dalam perjanjian angkutan (*contractual rights*), dan sebaliknya pengangkut memiliki kewajiban berdasarkan

⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 258.

⁶ R. Frans G. von der Dunk, “Liability Versus Responsibility in Space Law: Misconception or Misconstruction?”, <http://digitalcommons.unl.edu/spacelaw/43>, diakses 23 Maret 2013.

⁷ Rosa Agustina, 2003, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 21.

⁸ Malcolm Leder et al., 1996, *Frameworks Consumer Law*, Financial Times Pitman Publishing, London, hlm. 102.

perjanjian angkutan (*contractual liability*). Sebagai konsekuensinya, gugatan pertanggungjawaban hukum dalam hal terjadinya kerugian hanya dapat dilakukan berdasarkan kontrak/janji mengenai *warranty* pengangkut (kewajiban menjamin keselamatan angkutan). Janji tersebut dalam konsep hukum perikatan adalah prestasi.

Apabila salah satu pihak dalam kontrak tidak melaksanakan prestasinya maka dikatakan wanprestasi. Perbuatan wanprestasi ini dapat terjadi karena kesengajaan ataupun kelalaian. Sebagai konsekuensinya maka pihak yang dirugikan dapat menuntut pihak yang melakukan wanprestasi untuk bertanggung jawab berupa penggantian kerugian dengan perhitungan-perhitungan tertentu berupa biaya, rugi dan bunga dan/atau pengakhiran kontrak. KUH Perdata memberikan tiga alasan yang dapat digunakan debitur untuk terbebas dari kewajiban bertanggung jawab, yaitu:

- a) *Force Majeure*
Kadang kala suatu perjanjian tidak dapat dilaksanakan disebabkan diluar kontrol atau kekuasaan pihak yang berkewajiban. Kondisi ini disebut *force majeure*, atau *overmacht*, dimana seorang debitur terhalang untuk melaksanakan prestasinya karena keadaan atau peristiwa yang tidak terduga pada saat dibuatnya kontrak. Keadaan tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada debitur, sementara si debitur tidak dalam keadaan beritikad buruk.⁹
- b) Kreditur sendiri telah lalai (*exceptio non adimpleti contractus*)
Dalam perjanjian timbal balik (bersegi dua), masing-masing pihak dalam perjanjian tersebut bertindak sebagai kreditur dan debitur. Artinya masing-masing pihak memiliki hak dan kewajiban yang saling berkaitan, tidak dipenuhinya salah satu kewajiban salah satu pihak akan dapat mempe-

ngaruhi pemenuhan prestasi pihak lawan. Dalam perjanjian apabila salah satu pihak tidak melaksanakan perjanjian (wanprestasi) maka timbullah hak untuk membatalkan perjanjian, namun hak itu hilang apabila pihak yang menuntut pembatalan tersebut juga melakukan wanprestasi.¹⁰ Misalkan dalam perjanjian jual beli, penjual menolak untuk melakukan penyerahan barang, karena si pembeli tidak membayar harganya.

- c) Kreditur telah melepaskan haknya
Kreditur dapat juga dikatakan telah melepaskan haknya untuk mengajukan gugatan ganti kerugian akibat wanprestasinya seseorang, melalui persetujuannya atau dengan tindakannya. Dalam hal lepasnya hak kreditur dengan dilakukannya tindakan, si kreditur melakukan suatu tindakan yang menurut hukum tindakan tersebut merupakan "pelepasan" hak si kreditur. Misalkan dalam hal adanya cacat tersembunyi, dalam hal si kreditur membeli barang yang cacat tersembunyi, maka ia mempunyai hak untuk menuntut dengan dasar wanprestasi (wanprestasi khusus) kepada penjual, namun apabila si pembeli membeli kembali barang yang sama untuk kedua kalinya dimana pada barang tersebut terdapat cacat tersembunyi maka si pembeli telah melepaskan haknya untuk menuntut.

2) Prinsip Tanggung Jawab karena Melakukan Perbuatan Melawan Hukum *Vide* Pasal 1365 KUH Perdata

Perbuatan melawan hukum di Indonesia secara normatif selalu merujuk ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata. Rumusan norma dalam pasal ini unik, tidak seperti ketentuan-ketentuan pasal lainnya. Perumusan norma Pasal 1365 KUH Perdata lebih merupakan struktur norma dari pada substansi ketentuan hukum yang sudah lengkap. Ini mengakibatkan substansi ketentuan Pasal 1365 KUH

⁹ Munir Fuady, 2001, *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 113.

¹⁰ Harlien Budiono, 2010, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan; Buku Kedua*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 233. Mengutip pendapat Asser-Ruttern bahwa *exceptio non adimpleti contractus* pada dasarnya dapat diajukan mengingat bahwa dalam perjanjian timbal balik para pihak telah menjanjikan prestasi yang saling bergantung satu dengan lain.

Perdata senantiasa memerlukan materialisasi di luar KUH Perdata.

Perbuatan melawan hukum lahir karena adanya prinsip bahwa barang siapa melakukan perbuatan yang membawa kerugian kepada orang lain mewajibkan orang yang karena salahnya mengganti kerugian tersebut. Hal mana dapat dilihat dalam Pasal 1365 KUH Perdata yang menentukan bahwa: tiap perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang melakukan perbuatan tersebut untuk mengganti kerugian. Suatu perbuatan melawan hukum dan dapat dimintakan pertanggungjawabannya untuk membayar ganti rugi apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

a) Unsur Perbuatan

Unsur perbuatan sebagai unsur yang pertama dapat digolongkan dalam dua bagian yaitu perbuatan yang merupakan kesengajaan (dilakukan secara aktif) dan perbuatan yang merupakan kelalaian (pasif/tidak berniat melakukannya).

b) Unsur Melawan Hukum

Kata “melawan hukum”, sejak tahun 1919 Belanda menganut pemahaman luas setelah putusan Lindenbaum vs. Cohen. Perbuatan melawan hukum kemudian diartikan tidak hanya perbuatan yang melanggar kaidah-kaidah tertulis, yaitu perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku dan melanggar kaidah hak subyektif orang lain, tetapi juga perbuatan yang melanggar kaidah yang tidak tertulis, yaitu kaidah yang mengatur tata susila, kepatutan, ketelitian dan kehati-hatian yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulan hidup dalam masyarakat atau terhadap harta benda warga masyarakat. Unsur melawan hukum terpenuhi apabila memenuhi ketentuan sebagai berikut: (1) bertentangan dengan hak subyektif orang lain (*inbreuk of eens onders*

recht); (2) bertentangan dengan kewajiban hukum si Pelaku sendiri; (3) bertentangan dengan kesusilaan; dan (4) bertentangan dengan kepatutan, ketelitian dan kehati-hatian;¹¹

c) Unsur Kesalahan

Unsur kesalahan pada suatu perbuatan sebenarnya tidak berbeda jauh dengan unsur melawan hukum, unsur ini menekankan pada kombinasi antara kedua unsur di atas di mana perbuatan (yang meliputi kesengajaan atau kelalaian) yang memenuhi unsur-unsur melawan hukum. Unsur kesalahan dipakai untuk menyatakan bahwa seseorang dinyatakan bertanggung jawab untuk akibat yang merugikan yang terjadi karena perbuatannya yang salah. Berdasarkan undang-undang dan yurisprudensi suatu perbuatan agar dapat masuk dalam kategori melawan hukum maka harus ada unsur kesalahan (*schuld*) dalam melakukan perbuatan tersebut.¹²

d) Unsur Kerugian

Pasal 1365 KUH Perdata menentukan kewajiban pelaku perbuatan melawan hukum untuk membayar ganti rugi, namun tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai ganti kerugian tersebut. Pasal 1371 ayat (2) KUH Perdata memberikan sedikit pedoman untuk itu dengan menyebutkan: “juga penggantian kerugian ini di nilai menurut kedudukan dan kemampuan kedua belah pihak dan menurut keadaan”. Pedoman selanjutnya dapat ditemukan pada Pasal 1372 ayat (2) KUH Perdata yang menyatakan: “Dalam menilai satu dan lain, hakim harus memperhatikan berat ringannya penghinaan, begitu pula pangkat, kedudukan dan kemampuan kedua belah pihak, dan pada keadaan”.

e) Adanya Hubungan Kausal antara Perbuatan dan Kerugian

Ada dua ajaran yang berkaitan dengan hubungan kausal, yaitu: (1) teori *conditio sine qua non*; Inti dari ajaran ini yaitu: tiap-tiap masalah, yang merupakan syarat untuk timbulnya suatu

¹¹ Setiawan, 1979, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Binacipta, Bandung, hlm. 82-83.

¹² Wirjono Prodjodikro, 2000, *Perbuatan Melanggar Hukum Dipandang Dari Sudut Hukum Perdata*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 16.

akibat, adalah sebab dari akibat; dan (2) teori *adaequate veroorzaking*; Teori ini mengajarkan bahwa perbuatan yang harus dianggap sebagai sebab dari akibat yang timbul adalah perbuatan yang seimbang dengan akibat. Dasar untuk menentukan “perbuatan yang seimbang” adalah perhitungan yang layak, yaitu menurut akal sehat patut dapat diduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan akibat tertentu.

3) Prinsip Tanggung Jawab Pengganti (*Vicarious Liability Principle*)

Dalam situasi tertentu, seseorang dapat dibebani tanggung jawab untuk kesalahan perdata yang dilakukan orang lain, walaupun perbuatan melawan hukum itu bukanlah kesalahannya. Hal semacam ini dikenal sebagai tanggung jawab atas kesalahan yang dilakukan orang lain (tanggung jawab pengganti) atau *vicarious liability*.¹³ Teori tanggung jawab atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh orang lain, dapat dibagi dalam 3 (tiga) kategori sebagai berikut: (a) teori tanggung jawab atasan (*respondeat superior, a superior risk bearing theory*); (b) teori tanggung jawab pengganti yang bukan dari atasan atas orang-orang dalam tanggung jawabnya; dan (c) teori tanggung jawab pengganti dari barang-barang yang berada di bawah tanggung jawabnya.

Sedangkan KUH Perdata memperinci beberapa pihak yang harus menerima tanggung jawab dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pihak lain, yaitu sebagai berikut:

- a) Orang tua atau wali bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh anak-anak di bawah tanggung jawabnya atau di bawah perwaliannya (Pasal 1367 KUH Perdata).
- b) Majikan bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh pekerjanya (Pasal 1367 KUH Perdata).

- c) Guru – guru sekolah bertanggung jawab atas tindakan murid – muridnya (Pasal 1367 KUH Perdata).
- d) Kepala – kepala tukang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan tukang – tukangnyanya (Pasal 1367 KUH Perdata).
- e) Pemilik binatang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh binatang piaraannya itu (Pasal 1368 KUH Perdata).
- f) Pemakai binatang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh binatang yang dipakainya (Pasal 1368 KUH Perdata).
- g) Pemilik sebuah gedung bertanggung jawab atas ambruknya gedung karena kelalaian dalam pemeliharaan atau karena cacat dalam pembangunan maupun tatanannya (Pasal 1369 KUH Perdata).

4) Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Kesalahan (*Liability Based on Fault Principle*)

Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dalam beberapa literatur di bidang angkutan dikenal juga dengan istilah *liability based on fault principle* ataupun *fault liability principle*. Berdasarkan prinsip ini, pengangkut harus bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh penumpang, pengirim/penerima barang atau pihak ketiga, karena kesalahannya dalam melaksanakan angkutan.¹⁴ Unsur kesalahan dalam prinsip ini merupakan isu sentral yang harus diperhatikan, jika hendak menuntut pertanggungjawaban pengangkut. Dimana diawali dengan konsepsi tentang “kewajiban pengangkut” untuk menyelenggarakan angkutan sampai ke tempat tujuan “dengan selamat”, yang merupakan tanggung jawab hukum pengangkut.¹⁵ Apabila penyelenggaraan angkutan tersebut tidak selamat dan

¹³ Abdulkadir Muhammad, *Op.cit.*, hlm. 203.

¹⁴ Wiwoho Soedjono, 1980, *Hukum Perkapalan dan Pengangkutan Laut di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 129.

¹⁵ HMN. Purwosutjipto, 1987, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Jilid III – Pengangkutan*, Djambatan, Jakarta, hlm. 52.

menimbulkan kerugian pada penumpang, pengirim/penerima barang atau pihak ketiga, maka pengangkut dapat dituntut untuk bertanggung jawab atas kerugian itu. Tuntutan terhadap tanggung jawab pengangkut atas kerugian tersebut berdasarkan prinsip ini (*liability based on fault*) dapat terpenuhi “jika kerugian dikarenakan kesalahan pengangkut” dalam melaksanakan angkutan.

Persoalan ini tidaklah sederhana, karena dalam praktek belum tentu setiap pengangkut secara sukarela akan mengakui kesalahannya. Jika demikian, maka pihak penumpang, pengirim/penerima barang atau pihak ketiga tidak boleh bertindak sepihak dan harus dapat membuktikan bahwa kerugian terjadi karena kesalahan pengangkut. Pembuktian tersebut dilakukan di pengadilan untuk diputus oleh hakim, seperti yang disampaikan juga oleh Subekti bahwa wanprestasi mempunyai akibat-akibat yang penting, oleh karena itu harus ditetapkan lebih dulu apakah seseorang itu telah melakukan wanprestasi atau lalai, dan kalau disangkal olehnya harus dibuktikan di muka hakim.¹⁶

Liability principle ini diterapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, dan dapat dilihat dalam UU tersebut pada Bab XIV tentang Kecelakaan Lalu Lintas, Bagian Ketiga (Kewajiban dan Tanggung Jawab), Paragraf 1 (Kewajiban dan Tanggung Jawab Pengemudi, Pemilik Kendaraan Bermotor, dan/atau Perusahaan Angkutan) Pasal 234 ayat (1).

5) Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Praduga Bersalah (*Presumption of Liability Principle*)

Menurut Wiwoho Soedjono, prinsip tanggung jawab berdasarkan praduga bersalah adalah bahwa pengangkut harus ber-

tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh penumpang, pengirim barang atau pihak ketiga, kecuali jika pengangkut dapat membuktikan bahwa pengangkutan tersebut sudah diselenggarakan secara patut/layak.¹⁷ Apabila timbul kerugian dalam suatu penyelenggaraan angkutan, maka berlakulah asumsi/anggapan bahwa pengangkut berkewajiban untuk bertanggung jawab atas kerugian yang terjadi. Asumsi/anggapan tersebut dapat ditiadakan/dikesampingkan apabila pengangkut dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut terjadi di luar kesalahannya atau di luar kesalahan pegawainya, yang oleh Wiwoho Soedjono dikemukakan dalam kalimat kecuali pengangkut dapat membuktikan bahwa pengangkutan telah diselenggarakan secara patut/layak.¹⁸

Menurut pendapat R. Soekardono, untuk membuktikan pengangkut telah menyelenggarakan angkutan dengan patut/layak, cukuplah dengan cara menunjukkan dokumen-dokumen atau surat-surat yang berhubungan dengan keselamatan angkutan seperti SIM pengemudi, Surat Layak Jalan bagi alat/armada angkutan, dan lain-lain.¹⁹ Hal yang sama juga dikemukakan oleh E. Suherman berdasarkan Ordonansi Pengangkutan Udara (*Staatsblad* Tahun 1939 No. 100) Pasal 29 ayat (1), bahwa pengangkut tidak bertanggung jawab untuk kerugian bila ia membuktikan bahwa ia dan semua orang yang dipekerjakan itu, telah mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk menghindarkan kerugian atau bahwa tidak mungkin bagi mereka untuk mengambil tindakan-tindakan itu.²⁰

Sehubungan dengan pemikiran beberapa sarjana tersebut di atas, yang memuat penjelasan tentang prinsip tanggung jawab berdasarkan praduga bersalah (*presumption*

¹⁶ Subekti, 1990, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, hlm. 5.

¹⁷ Wiwoho Soedjono, *Op.cit.*, hlm. 35.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 139.

¹⁹ Soekardono, 1986, *Hukum Dagang Indonesia Jilid II Bagian Pertama*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 45.

²⁰ E. Suherman, 1980, *Hukum Udara Indonesia dan Internasional*, Alumni, Bandung, hlm. 37.

of liability principle), maka dapat ditarik 2 (dua) kesimpulan, yaitu: (a) jika timbul kerugian selama dalam pelayanan angkutan, maka pengangkut dianggap wajib untuk bertanggung gugat; dan (b) anggapan tersebut dapat digugurkan, apabila pengangkut dapat membuktikan salah satu di antara hal-hal berikut, yaitu: (1) bahwa pengangkutan sudah diselenggarakan secara layak;²¹ (2) bahwa kerugian itu terjadi di luar kesalahan Pengangkut atau kesalahan pegawainya; (UULLAJR Nomor 3 Tahun 1965 Pasal 24 ayat 1); (3) bahwa pengangkut telah mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk menghindari kerugian;²² dan (4) bahwa pengangkut tidak mungkin mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk menghindari kerugian.²³

6) Prinsip Dianggap Tidak Harus Bertanggung Jawab (*Presumption of Non-Liability Principle*)

Prinsip tanggung jawab ini merupakan suatu bentuk tanggung jawab bersyarat, artinya pihak penumpang harus membuktikan kesalahan pihak pengangkut atau orang yang dipekerjakannya. Apabila pihak penumpang tidak dapat membuktikan kesalahan pengangkut, maka ganti rugi tidak akan diberikan.²⁴ Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, penerapan prinsip ini dapat dilihat pada beberapa pasalnya, yaitu: (a) Pasal 192 ayat (4) yang menentukan bahwa: pengangkut tidak bertanggung jawab atas kerugian barang bawaan Penumpang, kecuali jika Penumpang dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh kesalahan atau kelalaian pengangkut; dan (2) Pasal 194 ayat (1) yang menentukan bahwa: Perusahaan Angkutan Umum tidak bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pihak ketiga,

kecuali jika pihak ketiga dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh kesalahan Perusahaan Angkutan Umum.

7) Prinsip Tanggung Jawab Tanpa Kesalahan (*No Fault Liability Principle*)

Berdasarkan prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan, bahwa seseorang harus bertanggung jawab ketika kerugian terjadi, terlepas dari ada tidaknya kesalahan pada dirinya, sehingga faktor kesalahan bukan lagi merupakan unsur yang harus dibuktikan di pengadilan.²⁵ *No fault liability principle* ini dapat diperinci menjadi 2 prinsip, yaitu *strict liability principle* dan *absolute liability principle*. Dalam berbagai kepustakaan, kedua istilah tersebut (*absolute liability* dan *strict liability*) sering dipergunakan secara bergantian, seperti yang disampaikan oleh E. Saefullah Wiradipradja, yang menyatakan:²⁶

[...] bahwa dalam kepustakaan berbahasa Inggris penggunaan istilah *strict liability* dan *absolute liability* (kadang-kadang juga ‘*no-fault liability*’) sering tampak secara bergantian. Meskipun baik secara teoritis maupun praktis sulit mengadakan pembedaan yang tegas di antara kedua istilah tersebut, namun Bin Cheng menunjukkan adanya perbedaan pokok antara kedua istilah tersebut.

Istilah prinsip tanggung jawab mutlak sering dipadankan dengan istilah *strict liability principle* dan/atau *absolute liability principle*, padahal menurut Bin Cheng ada perbedaan pokok antara kedua prinsip *liability* tersebut. Penggunaan istilah *absolute liability* untuk pertama kalinya disampaikan oleh John Salmond pada tahun 1907, sedangkan *strict liability* dikemukakan oleh W.H. Winfield pada tahun 1926.²⁷ Pendapat W.H. Win-

²¹ Wiwoho Soedjono, *Op.cit.*, hlm. 35.

²² E. Suherman, *Op.cit.*, hlm. 37.

²³ *Ibid.*, hlm. 132.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Rosa Agustina, *Op.cit.*, hlm. 230.

²⁶ E. Saefullah Wiradipradja, *Op.cit.*, hlm. 37.

field tersebut didukung oleh G.H.L. Fridman karena banyaknya alasan-alasan yang dapat dipergunakan untuk membebaskan diri dari kewajiban bertanggung jawab (*usual defenses*) dalam pelaksanaan *absolute liability*, walaupun tidak diperlukan adanya unsur kesalahan. Menurut G.H.L. Fridman seperti yang dikutip oleh Carrie da Silva, bahwa suatu sistem tanggung jawab tanpa kesalahan yang disertai dengan berbagai pengecualian yang sudah secara umum diakui sebagai alasan untuk membebaskan tanggung jawab (*usual defenses*), lebih tepat disebut sebagai *strict liability*.²⁸

Adanya sanggahan terhadap penggunaan istilah *absolute liability* tidak menyebabkan surutnya pemakaian istilah tersebut, pemakaian istilah ini tetap berlangsung seperti yang dikemukakan oleh C. Conrad Claus: *Absolute liability* "is the modern term for the type of liability that the Exchequer Chamber imposed on Rylands. Courts and commentators frequently refer to this type of liability as "strict liability."²⁹ Sehubungan dengan itu Thomas C. Galligan dalam salah satu tulisannya menyatakan:

Some authorities, however, believe that the term "strict liability" more properly applies to cases involving a case-specific risk-utility balance not called for in Rylands. Thus, for the purposes of this Article, and with due respect for the courts and commentators that have used the term "strict liability," this author adopts the "absolute liability" wording as more conceptually useful. Currently, most states generally accept the Rylands doctrine either by name or by a statement of law that was derived from Rylands. As

*of 1984, Rylands was rejected by name in only seven American jurisdictions: Maine, New Hampshire, New York, Oklahoma, Rhode Island, Texas, and, for all practical purposes, Wyoming.*³⁰

Sebenarnya persoalan yang mendasar dalam suatu istilah terletak pada makna yang terkandung di dalamnya. Mircea Mateesco-matte seorang sarjana Prancis seperti yang dikutip oleh E. Saefullah Wiradipradja, menggunakan istilah *objective liability* sebagai padanan *strict liability* untuk membedakannya dengan *absolute liability*, dimana dinyatakannya bahwa: [...] dalam 'objective liability' dimungkinkan tergugat membebaskan diri dari tanggung jawabnya dalam hal 'force majeure' atau 'contributory negligence of a third party' (kerugian disebabkan oleh kesalahan pihak ketiga), sedangkan dalam 'absolute liability' hal itu tidak mungkin.³¹

Menurut Bin Cheng bahwa pada *strict liability* terdapat hubungan kausalitas antara orang yang bertanggung jawab dengan kerugian, dan hal-hal yang biasanya dapat membebaskan tanggung jawab (*usual defenses*) tetap diakui kecuali yang mengarah pada pernyataan tidak bersalah (*absence of fault*) karena kesalahan tidak lagi diperlukan. Sedangkan dalam *absolute liability* tidak dipersyaratkan adanya hubungan kausalitas antara orang yang bertanggung jawab dengan kerugian dan *usual defenses* tidak berlaku, kecuali dinyatakan secara tegas dan khusus dalam suatu peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan pemikiran Mircea Mateesco-matte dan Bin Cheng tersebut di atas, menurut E. Saefullah Wiradipradja:³²

[...] karena yang menjadi ukuran

²⁷ Carrie da Silva, 2006, *The Continuing Life of Rylands v Fletcher: a Comparative Analysis of the Development and Enduring Use of the Rule in Rylands v Fletcher in England and Wales and the Common Law World*, Wadham College, Oxford, hlm. 4.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 6.

²⁹ C. Conrad Claus, *Op.cit.*, hlm. 180.

³⁰ Thomas C. Galligan Jr., "Strict Liability in Action: The Truncated Learned Hand Formula", *Louisiana Law Review*, Vol. 52, No. 2, November 1991, hlm. 325.

³¹ E. Saefullah Wiradipradja, *Op.cit.*, hlm. 37.

³² *Ibid.*, hlm. 40.

utama dari prinsip tanggung jawab mutlak (yang membedakannya dari prinsip-prinsip tanggung jawab lainnya) adalah tanggung jawab yang tidak mempersoalkan ada atau tidak adanya kesalahan (*no-fault liability*, *liability without fault*, *responsabilite sans faut*), maka dalam tulisan ini akan digunakan istilah tanggung jawab mutlak sebagai padanan ungkapan *strict liability* atau *absolute liability* [...].

Saefullah Wiradipradja tidak permasalahan apakah ada *usual defenses* (seperti *act of god*, *contributory negligence*, *force majeure*, keadaan perang, tindakan penguasa, cacat dari barang, dan sebagainya), ataupun tidak ada. Padahal, sebenarnya persoalan inilah (*usual defenses*) yang menjadi pokok perdebatan dalam membedakan antara *absolute liability* dan *strict liability*, dimana telah terjadi perbedaan pendapat di antara para sarjana dalam pengkajian terhadap *absolute liability* dan *strict liability*. Persoalan tentang unsur kesalahan, para sarjana pada umumnya sepakat untuk mengesampingkannya dan tidak mempersoalkan ada atau tidak ada.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka penggunaan istilah antara *strict liability* dan *absolute liability* tidaklah tepat apabila digunakan secara bergantian untuk suatu hal yang sama. Pada pokoknya, *strict liability* merupakan suatu prinsip tanggung jawab yang berbeda dengan *absolute liability* seperti yang dikemukakan oleh Bin Cheng. Prinsip *no fault liability* memiliki banyak kesamaan dengan doktrin *res ipsa loquitur* (*the thing speaks for itself*)³³ benda tersebut yang berbicara), yang merupakan suatu doktrin dalam bidang pembuktian perdata. Dalam hukum perdata pihak yang mengajukan gugatan harus membuktikan kesalahan dari pelaku, apabila merupakan kelalaian maupun kesengajaan. Pembuktian ini seringkali sangat menyulitkan korban untuk membuktikan

kan bahwa terdapat kelalaian pelaku sehingga terjadi perbuatan melawan hukum yang merugikan korban. Doktrin ini sebenarnya merupakan semacam metode pembuktian sirkumstansial (*circumstantial evidence*), yakni suatu bukti tentang fakta dan dari fakta-fakta mana suatu kesimpulan yang masuk akal ditarik. Misalkan saja dari letak mobil atau kerusakan mobil dapat ditarik kesimpulan kecepatan mobil yang bersangkutan.

Doktrin *res ipsa loquitur* diterapkan di Inggris sejak 1809, yaitu dalam kasus terkenal *Christie v. Grigg* yang menerapkan doktrin tersebut dalam kasus kelalaian pengangkut terhadap penumpangnya. Tujuan sebenarnya doktrin ini bukan untuk membalikkan beban pembuktian dan juga bukan untuk mengubah kriteria tanggung jawab, akan tetapi semata-mata bertujuan untuk mempermudah korban dalam hal membuktikan siapa yang bersalah, dengan menunjukkan kepada bukti sirkumstansial. Dalam peristiwa kecelakaan lalu lintas yang berat, pihak korban sangat sulit membuktikan unsur kelalaian dari pihak pelaku (pengangkut), apalagi bukti-bukti berada atau dalam akses dan kekuasaan pelaku yang sulit didapatkan oleh korban.

2. Penerapan Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*Absolute Liability* dan *Strict Liability*)

Pada awalnya pemikiran mengenai prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan merupakan dasar dari prinsip pertanggungjawaban dalam hukum perdata, dimana adanya perjanjian sebagai dasar adanya hubungan hukum antara pengangkut dengan penumpangnya (*privity of contract*) yang secara kumulatif diperlukan sebagai syarat timbulnya pertanggungjawaban hukum.³³ Pada bidang perlindungan konsumen pemikiran ini menimbulkan doktrin *caveat emptor*, yakni bahwa pihak konsumen harus berhati-hati dalam mengkonsumsi suatu produk (*let the buyer beware*),³⁴ karena apabila konsumen mengkonsumsi produk cacat dan

³³ Inosentius Samsul, 2004, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 48.

³⁴ Malcolm Leder *et al.*, *Op.cit.*, hlm. 28.

mengalami kerugian, maka ia harus membuktikan berbagai unsur (kesalahan) dalam gugatan ganti kerugian terhadap pelaku usaha (produsen).

Teori pertanggungjawaban hukum berdasarkan kesalahan tidak memberikan perlindungan yang maksimal terhadap konsumen, karena konsumen mengalami dua kesulitan dalam pengajuan gugatan kepada pelaku usaha.³⁵ Kedua kesulitan tersebut, yaitu: (a) keharusan adanya hubungan kontrak; dan (b) argumentasi pelaku usaha bahwa kerugian konsumen diakibatkan oleh kerusakan barang yang tidak diketahui atau tidak dapat diduga, sehingga unsur kesalahan tidak terbukti.³⁶

Konsep tanggung jawab berdasarkan kesalahan tidak bertahan lama karena beban pembuktian unsur kesalahan yang diletakkan pada konsumen dinilai tidak adil, sebab konsumen tidak mengetahui *duty of care* yang seharusnya lebih diketahui dengan baik oleh pelaku usaha. Adanya *duty of care* dalam setiap bidang usaha ini kemudian mempengaruhi lahirnya teori tanggung jawab profesional atas terjadinya malpraktek yang juga berdasarkan prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan. Menurut doktrin profesional malpraktek, seseorang yang dianggap profesional akan berkewajiban kepada pihak lain suatu tugas (*duty*) untuk menjamin profesionalitasnya bahwa ia telah memenuhi standar kemampuan tertentu sesuai dengan level profesionalitas dalam lapangan tersebut.³⁷ Konsep tanggung jawab profesional ini diaplikasikan dengan pelatihan yang spesifik dan ijin/lisensi sebagai bukti kepemilikan tingkat *skill* yang lebih tinggi dibandingkan pihak lain yang non profesional.

Di bidang angkutan pada umumnya, penumpang terkendala pada kesulitannya untuk

membuktikan adanya kelalaian (kesalahan) pengangkut. Mengingat secara fisik seorang penumpang yang berada dalam alat angkut (bus umum), tidaklah mudah mengetahui dan memahami keseluruhan rentetan kejadian yang menimpa bus yang ditumpangnya, terutama pada saat terjadinya kecelakaan. Selain itu, status sebagai penumpang sangat berbeda dengan pengangkut yang merupakan operator alat angkutan (bus umum). Penumpang sebagai konsumen tidak mengetahui *duty of care* yang seharusnya lebih diketahui dengan baik oleh pengangkut (sebagai pelaku usaha).³⁸ Apabila pihak pengangkut menggunakan argumentasi bahwa kerugian penumpang diakibatkan oleh suatu peristiwa yang tidak dapat dicegah atau dihindari, maka pihak penumpang akan kesulitan untuk mematahkan argumentasi pengangkut tersebut.

Esensi *contractual liability* yang melekat pada pihak pengangkut adalah mengangkut penumpang sampai di tempat tujuan yang ditentukan dengan selamat. Apabila hal tersebut tidak dipenuhi maka pengangkut dapat dikategorikan melanggar kewajiban yang terkandung dalam *contractual liability*.³⁹ *Duty of care* yang melekat pada pengangkut telah dilanggar, telah terjadi *breach of duty* (*breach of contract*) yang dilakukan pengangkut.⁴⁰

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas, dalam mewujudkan dan mengamankan *contractual rights* yang dimiliki penumpang tersebut, setidaknya perlu dipertimbangkan untuk memberlakukan prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan *no fault liability principle* (baik dalam konteks *absolute liability* ataupun *strict liability*). Menurut prinsip ini terjadinya kerugian penumpang dianggap sebagai kelalaian pihak pengangkut, sehingga unsur

³⁵ Inosentius Samsul, *Op.cit.*, hlm. 144.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Edmon Makarim, 2010, *Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Sistem Elektronik*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 248.

³⁸ Inosentius Samsul, *Loc.cit.* hlm. 55.

³⁹ Jerry J. Philips, 1993, *Products Liability in a Nutshell*, West Publishing Co., St. Paul Minnesota, hlm. 4.

⁴⁰ Graham Stevenson *et al.*, 1987, *Commercial & Consumer Law*, Blackstone Press Limited, London, hlm. 128. Prinsip *duty of care* ini harus dipenuhi juga dalam perjanjian jasa, dimana kelalaian dalam pemberian jasa dapat dikategorikan sebagai *negligence* yang menimbulkan *product (service) liability*. Implementasi prinsip ini pada *defective service* terlihat dalam kasus *Hedley Byrne & Co Ltd v. Heller & Partners Ltd*. [1963] 2 All ER, 575, [1964] AC 465. Dalam kasus ini, penggugat mengajukan gugatan karena tergugat sebagai lembaga keuangan dianggap lalai dalam melaksanakan tugasnya memberi nasihat investasi sehingga penggugat mengalami kerugian. Walaupun House of Lords menolak gugatan karena adanya klausula penyangkalan tanggung jawab (*disclaimer*) dalam perjanjian dan ketiadaan *duty of care*, namun mereka menyatakan bahwa dalam situasi yang tepat maka *duty of care* untuk memberi nasihat keuangan dapat muncul, sehingga pelanggaran *duty of care* ini dapat dikategorikan sebagai *negligence*.

kesalahan tidak perlu lagi dibuktikan di pengadilan. Penumpang hanya perlu membuktikan adanya *product defect* (kecelakaan angkutan) tersebut, adanya faktor kerugian pada dirinya, dan hubungan di antara keduanya.⁴¹ Penerapan *no fault liability principle* (baik dalam konteks *absolute liability* ataupun *strict liability*) dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan dan alasan yang tepat, berdasarkan penilaian yang tidak sepihak, serta meminimalisir timbulnya ketidakadilan dalam penerapannya. Beberapa pertimbangan yang dapat dikemukakan dalam penerapan prinsip tanggung jawab ini, yaitu:

- a. Pada saat peristiwa kecelakaan, instrumen yang menyebabkan kerugian berada dalam kontrol yang eksklusif dari pihak pelaku (pengangkut).⁴² Pengangkut sebagai pihak pelaku memiliki hak kontrol yang eksklusif terhadap alat angkutan, maka berdasarkan konsepsi keadilan korektif dimana hubungan antara satu orang dengan orang lainnya merupakan keseimbangan (*equality*) antara apa yang diberikan dengan apa yang diterimanya,⁴³ pelaku sepatutnya memiliki kewajiban yang sebanding dengan hak yang dimilikinya tersebut. *Duty of care* pengangkut diukur dari keselamatan penumpang untuk sampai di tempat tujuan yang telah ditentukan.
- b. Adanya kemampuan yang lebih besar (*superior ability*) dari pelaku usaha untuk mendistribusikan resiko kerugian sebagai suatu biaya untuk melakukan bisnis.⁴⁴ Penerapan prinsip *no fault liability* (dalam arti *absolute liability*) dapat dikaitkan dengan sistem *plafond* (sebagai batas minimal wujud tanggung jawab pengangkut), dengan

- melibatkan lembaga asuransi. Sedangkan untuk penerapan prinsip *strict liability*, sebaiknya tidak disertai dengan adanya sistem *plafond*, karena hal ini akan membatasi hak korban untuk memperoleh ganti kerugian atas seluruh kerugian yang dideritanya serta akan menurunkan tingkat kehati-hatian para pengusaha. Berdasarkan prinsip *strict liability* penumpang dapat melakukan gugatan ganti rugi melalui lembaga peradilan, agar memperoleh ganti kerugian atas seluruh kerugian yang dideritanya. pada sisi lain, pelaku usaha (pengangkut) yang memiliki *superior ability* dapat mendistribusikan resikonya sebagai bagian biaya dalam melakukan bisnis.
- c. Pihak pelaku lebih banyak mengetahui seluk-beluk kejadiannya (Pengangkut sebagai pihak pelaku memiliki hak kontrol yang eksklusif), tetapi belum tentu mau menjelaskan apa yang sebenarnya terjadi. Pada sisi lain, pihak korban memang tidak mengetahui kejadiannya karena tidak memiliki akses yang cukup kepada kejadian tersebut. Apabila diterapkan prinsip *fault liability*, maka hal ini akan menimbulkan ketidakadilan dalam pembuktian di pengadilan.⁴⁵
- d. Jumlah kecelakaan lalu lintas yang banyak sehingga mengganggu kepentingan masyarakat, seperti pendapat Muladi dan Dwidja Priyatno⁴⁶ yang menyatakan bahwa, “Pemberlakuan konsep ini, bukan atas dasar kesalahan subyektif, tetapi atas dasar kepentingan masyarakat yang bertujuan untuk menjaga keseimbangan kepentingan sosial, sehingga dapat tercipta harmonisasi nilai-nilai sosial budaya

⁴¹ David Oughton *et al.*, 1997, *Textbook on Consumer Law*, Hailsham and Scaynes Hill, Sussex, hlm. 135. Salah satu yurisprudensi yang fenomenal yang menyebabkan tidak berlakunya asas *privity of contract* adalah kasus *Donoghue (or McAlister) v Stevenson*, [1932] All ER Rep 1; [1932] AC 562; House of Lords. Dalam kasus ini, Donoghue menemukan siput dalam minuman yang dituangkan dari botol minuman yang diproduksi oleh Stevenson. Hal ini menyebabkan Donoghue mengalami *shock* dan harus dirawat karena menderita *gastro-entritis*. Walaupun antara Donoghue dan Stevenson tidak ada hubungan kontraktual, namun Stevenson tetap harus bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh Donoghue berdasarkan asas *strict liability*. Hal ini berarti bahwa unsur kesalahan Stevenson tidak perlu dibuktikan dalam pengadilan, karena prinsip kehati-hatian (*duty of care*) harus dilakukan olehnya sebagai produsen. Hukum Inggris membatasi keberlakuan asas *strict liability* pada kerugian kematian atau cedera atau sakit jasmani serta kerugian properti milik konsumen di atas 275 poundsterling.

⁴² David Oughton, *et al.*, *Ibid.*, hlm. 103.

⁴³ Munir Fuady, *Op.cit.*, hlm. 109.

⁴⁴ Edmon Makarim, *Op.cit.*, hlm. 246.

⁴⁵ Munir Fuady, *Loc.cit.*, hlm. 103.

⁴⁶ Muladi *et al.*, 2010, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 121.

bangsa Indonesia yang lebih mengutamakan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara kehidupan masyarakat dan individu”.

Banyaknya jumlah kecelakaan, tampaknya tidak diimbangi dengan peningkatan profesionalitas dari aparat yang berkompeten melakukan pembinaan. Hal mana dapat disimpulkan dari pernyataan pejabat di lingkungan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat.⁴⁷ Pejabat tersebut berpendapat seakan-akan tidak ada hubungan pertanggungjawaban antara perusahaan angkutan umum (PO Sumber Kencono) dengan pengemudinya. Pendapat tersebut tidak sesuai dengan ketentuan yang dimuat dalam Pasal 1367 KUH Perdata, dimana dinyatakan bahwa seorang bertanggung jawab atas akibat-akibat perbuatan melawan hukum atau kelalaian-kelalaian pegawai atau buruh bawahannya.

Sebagian sarjana berpendapat bahwa berdasarkan pertimbangan moral prinsip tanggung jawab yang tepat adalah prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan. Konsep tanggung jawab *negligence* sebagai bentuk tanggung jawab yang lebih memiliki alasan moral. Prinsip yang harus diberlakukan adalah *no fault no liability/no liability without fault* bahwa tidak seorang pun dapat dimintakan tanggung jawab apabila tidak terdapat unsur kesalahan (*no liability without fault*).⁴⁸ Dalam kondisi normal, dimana substansi kedudukan para pihak benar-benar seimbang, pemikiran tersebut cukup beralasan dan dapat diterima, namun jika substansi kedudukan para pihak tidak seimbang, tidak sama, tentunya perlu dilakukan telaah lebih lanjut terhadap pemikiran tersebut.

3. Santunan Asuransi Kecelakaan dan Ganti Rugi Bagi Penumpang Bus Umum

Ada 2 (dua) Undang-Undang yang memuat pengaturan mengenai asuransi kecelakaan bagi pe-

numpang bus umum, yaitu: (a) Undang-Undang No. 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Penumpang; dan (b) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Program asuransi kecelakaan yang dimaksud dalam 2 (dua) Undang-Undang tersebut merupakan asuransi yang bersifat wajib atau *compulsory insurance*, berbeda dengan *voluntary insurance* yang bersifat sukarela sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian maupun Pasal 246 KUHD.

Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 1964 Pemerintah mengadakan Dana Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan. Undang-Undang ini mewajibkan setiap penumpang kendaraan bermotor umum trayek luar kota membayar iuran setiap kali perjalanan.⁴⁹ Iuran wajib tersebut harus dibayar bersama dengan pembayaran biaya angkutan penumpang kepada pengusaha angkutan umum yang bersangkutan. Pengusaha/pemilik alat angkutan umum yang bersangkutan wajib memberi pertanggungjawaban jawab seluruh hasil pungutan iuran wajib para penumpangnya dan menyetorkannya kepada perusahaan pengelola, dalam hal ini PT (Persero) Asuransi Kerugian Jasa Raharja.

Ditinjau dari sudut pandang tujuannya, asuransi berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 1964 ini bertujuan untuk melindungi masyarakat, dan disebut pertanggungjawaban sosial.⁵⁰ Konsep pertanggungjawaban sosial (asuransi wajib) dalam Undang-Undang ini tidak terlepas dari persoalan tanggung jawab negara (pemerintah) dalam mengupayakan kesejahteraan sosial. Ada beberapa persamaan antara asuransi ini jika dibandingkan dengan asuransi kecelakaan lalu lintas (penumpang) yang diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2009. Persamaan tersebut antara lain, yaitu: sama-sama

⁴⁷ Pusat Komunikasi Publik Direktorat Perhubungan Darat, “Suroyo: Kalau Manajemen Salah, Tidak Usah Diminta Akan Saya Cabut”, <http://www.dephub.go.id/read/berita/Direktorat-Jenderal-Perhubungan-Darat/9600#>, diakses 23 Maret 2013. Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan tidak akan melakukan pencabutan izin usaha PO Sumber Kencono. Apalagi PO Sumber Kencono termasuk perusahaan yang di kelola secara profesional. Jika kesalahan ada pada pengemudi PO Sumber Kencono yang ugal-ugalan apakah pantas jika izin usahanya yang dicabut.

⁴⁸ Mas Achmad Santosa, et al., 1998, *Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) di Bidang Lingkungan Hidup, Indonesian Center for Environment Law*, Jakarta, hlm. 18.

⁴⁹ A. Hasymi Ali, 2002, *Pengantar Asuransi*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 13.

⁵⁰ Emmy Pangaribuan Simanjuntak, 1980, *Seri: Hukum Dagang, Pertanggungjawaban Wajib/Sosial – Undang-Undang No. 33 dan Undang-Undang No. 34 Tahun 1964*, Seksi Hukum Dagang FH-UGM, Yogyakarta, hlm. 6.

memuat unsur wajib, diadakan untuk kepentingan pihak penumpang yang mengalami kecelakaan lalu lintas, berdasarkan konsepsi tanggung jawab negara (pemerintah) dalam mengupayakan kesejahteraan sosial, dan lain sebagainya. Adanya beberapa persamaan antara asuransi kecelakaan dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 1964 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 memang dapat menimbulkan penafsiran seakan-akan ada *double insurance*, sebenarnya tidaklah demikian itu. Ada beberapa perbedaan di antara kedua asuransi tersebut:

Unsur	UU No.33 Tahun 1964	UU No. 22 Tahun 2009
Pembayar iuran wajib (premi) Kepentingan yang diasuransikan	Penumpang Jaminan Kesejahteraan Sosial	Pengangkut Tanggung Jawab Hukum Pengangkut terhadap Penumpang

Program Asuransi Kecelakaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan pengaturannya dapat dilihat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2009, setidaknya dimulai dari Pasal 234 ayat (1) yang pada pokoknya menentukan bahwa pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh penumpang karena kelalaian pengemudi. Selanjutnya dalam Pasal 237 ayat (1) *ditentukan bahwa pengangkut wajib mengikuti program asuransi kecelakaan sebagai wujud tanggung jawabnya atas jaminan asuransi bagi korban kecelakaan (termasuk penumpang)*. Sedangkan dalam Pasal 239 pada pokoknya menentukan bahwa, Pemerintah mengembangkan program asuransi kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan dan membentuk perusahaan asuransi kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Perusahaan asuransi kecelakaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 239 Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 sampai sekarang belum dibentuk, semestinya hal ini menjadi catatan kinerja Pemerintah dan memprioritaskan pemben-

tukannya. Meskipun demikian, kondisi ini tidak menghalangi untuk dilakukannya kajian secara kritis *terhadap program* asuransi kecelakaan tersebut. Kajian dimaksud *terkait dengan pengangkut yang wajib* untuk mengikuti program asuransi kecelakaan, dimana hal itu merupakan wujud dari tanggung jawab *pengangkut*. Pada sisi lain berdasarkan Pasal 234 ayat (1) menentukan bahwa untuk tanggung jawab pengangkut diberlakukan *liability based on fault principle*. Prinsip tanggung jawab ini dapat menyulitkan penumpang (atau ahli warisnya) dalam *mendapatkan santunan (ganti rugi)* asuransi, karena pihak asuransi perlu mendapatkan *kepastian* terlebih dulu apakah kerugian penumpang memang merupakan tanggung jawab pengangkut berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Liability based on fault principle yang harus diterapkan dalam menetapkan tanggung jawab pengangkut, mensyaratkan adanya unsur kesalahan pengangkut yang *menyebabkan* timbulnya kerugian penumpang. Untuk menetapkan apakah pengangkut telah melakukan kesalahan (kelalaian), menetapkan apakah pengangkut telah melakukan kesalahan sehingga terjadi kecelakaan lalu lintas yang bersangkutan dan berakibat timbulnya kerugian penumpang *bus umum, merupakan suatu* persoalan tersendiri yang berada di luar kewenangan pihak penanggung (perusahaan asuransi). Kondisi bermasalah ini tentunya akan bermuara pada lembaga peradilan, karena perorangan tidak diperkenankan melaksanakan sanksi untuk menegakkan hukum, itu merupakan tindakan menghakimi sendiri, aksi sepihak atau *eigenrichting*.⁵¹

Berdasarkan penjelasan tersebut, seharusnya *liability based on fault principle* yang diterapkanlah dalam Pasal 234 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 direvisi menjadi *absolute liability principle*. Selain itu juga perlu mengadopsi mekanisme dan ketentuan pembayaran santunan yang selama ini dipraktekkan PT (Persero) Asuransi Kerugian Jasa Raharja sebagai pelaksanaan

⁵¹ Sudikno Mertokusumo, 1991, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 21.

Undang-Undang No. 33 Tahun 1964. Penerapan absolute liability principle tersebut dilakukan bersama dengan penggunaan sistem plafond (penentuan batas maksimal jumlah santunan yang ditanggung perusahaan Asuransi) dalam pembayaran santunan (ganti rugi).

Pembayaran santunan (ganti rugi) asuransi mungkin saja tidak sesuai dengan jumlah kerugian yang diderita penumpang (ahli warisnya), karena penggunaan sistem plafond tersebut di atas. Agar hak penumpang dapat pulih seperti sebelumnya, maka dimungkinkanlah pengajuan tuntutan ganti rugi melalui lembaga peradilan untuk memenuhi jumlah kekurangan tersebut. Terhadap tanggung jawab pengangkut dalam hal ini seharusnya diterapkan strict liability principle yang memberlakukan *usual defenses*.

C. Penutup

Prinsip tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang bus umum masih menggunakan *liability based on fault principle*, yang mengakibatkan lemahnya kedudukan pihak penumpang jika berhadapan dengan pengangkut. Pada sisi lain penerapan prinsip tanggung jawab ini dapat menimbulkan ketidakpastian dalam pembayaran santunan asuransi kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 234 *juncto* Pasal

237 UU No. 22 Tahun 2009, karena pihak asuransi hanya dapat membayar santunan setelah adanya kepastian bahwa kerugian penumpang dikarenakan kesalahan pengangkut.

Kedudukan pihak penumpang yang lemah dan tidak pasti tersebut perlu mendapat perhatian semua pihak, khususnya para pembentuk UU. Sebaiknya segera dilakukan revisi terhadap UU No. 22 Tahun 2009 khususnya terkait dengan *carrier liability principle* dengan memberlakukan *no fault liability principle* (*absolute liability principle* dan/atau *strict liability principle*). *Absolute liability principle* diterapkan terhadap pengangkut dalam kaitannya dengan program asuransi kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan, yang disertai dengan penggunaan sistem *plafond* dalam pembayaran santunan. Sedangkan *strict liability principle* diterapkan terhadap pengangkut dalam kaitannya dengan upaya pemenuhan ganti rugi sesuai dengan kerugian yang diderita penumpang, yang secara keseluruhan belum terpenuhi walaupun ada pembayaran santunan dari program asuransi kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan. Selanjutnya, Pemerintah perlu segera membentuk perusahaan asuransi kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan untuk menjadi sarana pelaksanaan program asuransi kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Agustina, Rosa, 2003, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Ali, A. Hasymi, 2002, *Pengantar Asuransi*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Budiono, Harlien, 2010, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan; Buku Kedua*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Da Silva, Carrie, 2006, *The Continuing Life of Rylands v Fletcher: a Comparative Analysis of the Development and Enduring Use of the Rule in Rylands v Fletcher in England and Wales and the Common Law World*, Wadham College, Oxford.

- Fuady, Munir, 2002, *Perbuatan Melawan Hukum – Pendekatan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- _____, 2001, *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Leder, Malcolm *et al.*, 1996, *Frameworks Consumer Law*, Financial Times Pitman Publishing, London.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Makarim, Edmon, 2010, *Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Sistem Elektronik*, Rajawali Pers, Jakarta.

- Mertokusumo, Sudikno, 1991, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta.
- Muhammad, Abdulkadir, 1998, *Hukum Pengangkutan Niaga*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- _____, 2006, *Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung.
- Muladi *et al.*, 2010, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Prenada Media Group, Jakarta.
- Oughton, David *et al.*, 1997, *Textbook on Consumer Law*, Hailsham and Scaynes Hill, Sussex.
- Philips, Jerry J., 1993, *Products Liability in a Nutshell*, West Publishing Co., St. Paul Minnesota.
- Prodjodikro, Wirjono, 2000, *Perbuatan Melanggar Hukum Dipandang Dari Sudut Hukum Perdata*, Mandar Maju, Bandung.
- Purwosutjipto, H.M.N., 1987, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Jilid III – Pengangkutan*, Djambatan, Jakarta.
- Samsul, Inosentius, 2004, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Santosa, Mas Achmad *et al.*, 1998, *Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) di Bidang Lingkungan Hidup*, Indonesian Center for Environment Law, Jakarta.
- Setiawan, 1979, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Binacipta, Bandung.
- Simanjuntak, Emmy Pangaribuan, 1980, *Seri: Hukum Dagang, Pertanggungjawaban Wajib/Sosial – Undang-Undang No. 33 dan Undang-Undang No. 34 Tahun 1964*, Seksi Hukum Dagang FH-UGM, Yogyakarta.
- Soedjono, Wiwoho, 1980, *Hukum Perkapalan dan Pengangkutan Laut di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.
- Soekardono, 1986, *Hukum Dagang Indonesia Jilid II Bagian Pertama*, Rajawali Press, Jakarta.
- Subekti, 1990, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta.
- Suherman, E., 1980, *Hukum Udara Indonesia dan Internasional*, Alumni, Bandung.
- Stevenson, Graham *et al.*, 1987, *Commercial & Consumer Law*, Blackstone Press Limited, London.
- Wiradipradja, E. Saefullah, 1989, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional*, Liberty, Yogyakarta.

B. Artikel Jurnal

- Thomas C., Galligan Jr.,, “Strict Liability in Action: The Truncated Learned Hand Formula”, *Louisiana Law Review*, Vol. 52, No. 2 , November 1991.

C. Artikel Internet

- Dunk, Frans G. von der, “Liability Versus Responsibility in Space Law: Misconception or Misconstruction?”, <http://digitalcommons.unl.edu/spacelaw/43>, diakses 23 Maret 2013.
- Pusat Komunikasi Publik Direktorat Perhubungan Darat, “Suroyo: Kalau Manajemen Salah, Tidak Usah Diminta Akan Saya Cabut”, <http://www.dephub.go.id/read/berita/Direktorat-Jenderal-Perhubungan-Darat/9600#>, diakses 23 Maret 2013.