

BAB IV

ANALISIS MENGENAI PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH ATAS PENYELENGGARAAN PELABUHAN DALAM RANGKA MELINDUNGI HAK KONSUMEN PENGGUNA JASA TRANSPORTASI AIR

A. Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggara Pelabuhan di Indonesia

Pelabuhan merupakan suatu tempat dimana terjadi berbagai aktivitas pemerintahan, bisnis, perdagangan, pariwisata, ekonomi dan lain-lain. Selain itu di pelabuhan, berbagai komoditi diperdagangkan dan diperjualbelikan dengan menggunakan berbagai sistem perekonomian yang ada. Berbagai aktivitas di pelabuhan tersebut pada dasarnya bertujuan untuk memberikan nilai tambah dan kemanfaatan yang tidak sedikit bagi masyarakat, usahawan dan pemerintah. Nilai tambah dan manfaat tersebut dapat berupa jasa, uang, barang, kesejahteraan, dan berbagai manfaat serta nilai-nilai ekonomis lainnya yang dirasakan langsung maupun tidak langsung oleh berbagai lapisan dan kelompok *stakeholder* yang ada, baik yang berada di sekitar lingkungan pelabuhan, maupun di luar lingkungan pelabuhan yang ada.

Setiap kapal yang akan diberangkatkan dari pelabuhan, baik itu kapal penumpang, kapal kargo (kapal barang), kapal angkutan sungai danau dan

penyebrangan (ASDP), dan kapal perintis, setiap nahkoda dan pemilik kapal diwajibkan untuk memenuhi persyaratan terlebih dahulu sebelum kapal bisa diberangkatkan. Menurut Peraturan Menteri Perhubungan RI No. PM 82 Tahun 2014 Tentang Cara Penerbitan Surat Persetujuan Berlayar mengemukakan bahwa sebelum kapal diberangkatkan dari pelabuhan asal, terdapat beberapa persyaratan yang wajib dipenuhi oleh nahkoda dan pemilik kapal, antara lain:

1. Pemilik dan pengurus kapal wajib menyampaikan rencana keberangkatan kapal kepada Kepala Seksi Kesyahbandaran dan menyerahkan dokumen perjalanan kapal. Dokumen perjalanan yang dimaksud antara lain:
 - a. Pas kecil / pas besar
 - b. Sertifikat kesempurnaan dan kelaikan kapal
 - c. Surat ukur kapal
 - d. Sertifikat keselamatan
 - e. Buku kesehatan
 - f. Sertifikat radio
 - g. Aktivitas transmitter
 - h. SIUP
 - i. Surat Laik Operasi (SLO)
 - j. Surat pemberitahuan keberangkatan kapal

2. Verifikator kelaikan kapal dengan melakukan pemeriksaan terkait dokumen perjalanan kapal dan dokumen lainnya, yang terdiri dari :
 - a. Surat persetujuan muatan geladak (jika diperlukan)
 - b. Bukti Surat Perintah Kerja Pandu (SPK) bagi kapal dengan tonase lebih dari 500 GT
 - c. Daftar muatan kapal (*cargo* dan *passenger manifest*)
 - d. Bukti rencana pemuatan (*stowage plan*)
 - e. Perhitungan stabilitas kapal (*stability calculation*)
3. Petugas kesyahbandaran akan melakukan pendataan kebutuhan perbekalan kapal saat kapal akan berlayar
4. Membayar retribusi pelabuhan sesuai undang – undang yang berlaku, yang terdiri dari:
 - a. Jasa kepelabuhan
 - b. Jasa labuh dan otoritas kepelabuhan
5. Kesyahbandaran menyampaikan STBL keberangkatan kapal terhadap pengurus dan nahkoda kapal

Menurut Pasal 1 ayat 34 Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Pelayaran dan Keselamatan Kapal, pertanggungjawaban administratif kapal dibuktikan dengan adanya pemberian sertifikat kelaikan kapal yang diberikan pada saat kapal tersebut dilakukan pemeriksaan dan pengujian. Adapun sertifikat tersebut diberikan

sebagai salah satu tanda atau simbol bahwa kapal tersebut telah dinyatakan kelayakannya dan memenuhi standar keselamatan. Kapal yang telah memiliki sertifikasi dilakukan penilaian secara berkala hingga kapal tersebut tidak dapat digunakan lagi, dalam arti kapal tersebut telah rusak dan tidak laik untuk dioperasikan kembali. Sertifikasi kapal dapat juga dibatalkan pihak syahbandar apabila keterangan – keterangan dalam dokumen kapal tidak sesuai dengan yang sebenarnya atau kapal sudah tidak memenuhi persyaratan dan kelaikan berlabuh, dan sertifikat yang dimiliki secara tidak sah.

Pemberian sertifikat kelaikan laut (*Seaworthiness Certificate*) keselamatan dan kelaikan kapal diberikan apabila kapal dievaluasi layak laut sesaat sebelum berlabuh⁸³. Namun, bukan berarti kapal yang memiliki sertifikat *Seaworthiness Certificate* berarti memenuhi kewajibannya untuk menjaga agar kapal tetap layak laut. Hal ini dikarenakan pemberian keselamatan dan kelaikan kapal sesaat sebelum berlabuh harus memenuhi beberapa aspek, antara lain:⁸⁴

1. Kapal harus *seaworthy*

Kapal secara legal dilengkapi dengan sertifikat – sertifikat keamanan yang harus diperbaharui sebelum kapal berlabuh

2. Kapal harus dilengkapi secara memadai

⁸³ Sevgican Aydin & Muharrem Emre Unsoy, “ Seaworthiness of the Ship in Turkish Law”, *International Journal of Business and Management Studies*, 1(2). 2012, hlm 307 - 313

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 308

Perlengkapan kapal harus meliputi peralatan yang menetap dan wajib ada di dalam kapal, contoh : bahan bakar harus tersedia dan sesuai dengan estimasi perjalanan kapal ditambah dengan bahan bakar cadangan

Apabila persyaratan sudah dilengkapi semuanya, maka sertifikat dapat diterbitkan. Sertifikat keselamatan ini merupakan hanya salah satu persyaratan dari uji kelaikan kapal, karena masih banyak lagi persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemilik dan nahkoda kapal sebelum kapal mendapatkan ijin untuk berlabuh. Bahkan apabila kapal memiliki surat izin dari shahbandar, maka kapal dinyatakan sudah seaworthines yang berlaku selama 24 jam setelah persetujuan kapal ini diberikan dan surat ini dapat dicabut apabila terbukti pemilik dan nahkoda kapal melanggar kelaikan kapal.

Ketika kapal telah bersandar di pelabuhan tujuan, maka pihak syahbandar pelabuhan tujuan wajib melakukan beberapa prosedur sebagai bagian dari SOP Kedatangan Kapal, antara lain:

1. Meneliti kembali warta kapal, khususnya apabila kapal tersebut membawa barang – barang berbahaya
2. Memberikan *last port clearance*

3. Meneliti dan mencatat surat – surat kapal dan mencatatkan memorandum kapal untuk surat – surat yang akan atau sudah mati
4. Memasukkan ke dalam *logbook* buku daftar kapal tiba
5. Menyimpan dokumen perjalanan kapal

Apabila terjadi kecelakaan kapal, baik karena faktor cuaca buruk, *human error*, maupun karena kelebihan muatan maka urutan prosedur pemeriksaan oleh pihak syahbandar pelabuhan, antara lain:

1. Membuat laporan baik secara tertulis maupun secara tidak tertulis

Laporan disampaikan secara lisan dilakukan sesaat pihak syahbandar menerima informasi dari nahkoda bahwa terjadi kecelakaan kepada pejabat perwakilan Pemerintah Indonesia. Kemudian syahbandar membuat laporan secara tertulis yang dilakukan paling lambat 3 x 24 jam untuk disampaikan kepada Menteri Perhubungan RI serta ditembuskan kepada pejabat pemerintah negara setempat apabila terjadi di luar wilayah Indonesia.

2. Pemeriksaan pendahuluan dilaksanakan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya surat dari nahkoda. Dalam hal ini Menteri Perhubungan RI akan memeriksa keterangan dari

pihak syahbandar pelabuhan, pemilik kapal, awak atau crew kapal yang bertugas pada terjadinya kecelakaan

3. Hasil pemeriksaan dituangkan ke dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP) yang sudah ditandatangani baik pihak pemeriksa dan terperiksa untuk kemudian dilanjutkan kepada pihak – pihak lain, antara lain:

- a. Mahkamah Pelayaran. Apabila dalam pemeriksaan awal ditemukan dugaan kesalahan dan kelalaian dalam menetapkan Standar dan Operasional Prosedur (SOP) yang dilakukan oleh nahkoda dan perwira kapal
- b. Penyidik Pegawai Negeri Sipil. Apabila dalam pemeriksaan awal ditemukan tindak pidana pelayaran sebagai faktor penyebab kecelakaan kapal
- c. Penyidik Polri. Apabila dalam pemeriksaan awal ditemukan tindak pidana umum sebagai faktor penyebab kecelakaan kapal

Mengenai pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pelabuhan dibedakan ke dalam tiga jenis, antara lain:

1. Pertanggungjawaban Administratif

Keselamatan dalam perjalanan kapal dapat juga terkait dengan keselamatan kapal itu sendiri pada saat kapal akan berlayar dan saat tiba di pelabuhan tujuan. Kondisi pelaksanaan selamatnya kapal yang

diharapkan tidak terlepas dari penerapan kebijakan suatu negara khususnya yang terkait dengan pengendalian di bidang administratif kapal. Namun faktanya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2002 Tentang Perkapalan masih ada pengendalian administratif kapal yang tidak dilaksanakan sepenuhnya oleh aturan – aturan yang mengatur keselamatan kapal karena masih kurangnya pengetahuan sumber daya manusia khususnya oleh petugas pemeriksa dalam rangka pemenuhan dan pengendalian administratif kapal.

Pertanggungjawaban administratif pelabuhan terhadap kapal tercermin di dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran. Kegiatan administratif dimulai ketika kapal akan dipersiapkan untuk keberangkatan dengan melakukan proses pemuatan baik kepada penumpang maupun kepada barang kargo. *Surveyor* pelabuhan akan melakukan pengecekan dan menghitung kesesuaian jenis dan berat yang terdaftar di manifes kapal dengan *real* nya. Apabila sudah sesuai, maka pihak syahbandar pelabuhan segera menyiapkan dokumen keberangkatan kapal yang salah satunya adalah *Port Clearance*, di mana surat tersebut berisikan mengenai keputusan berlayar dari pelabuhan tempat kapal bersandar untuk mengizinkan kapal tersebut boleh berlayar meninggalkan pelabuhan. Sembari

menunggu kapal diberangkatkan, pihak kapal akan melaporkan beberapa dokumen pelengkap kepada syahbandar, antara lain⁸⁵:

1. *Completed Loading* ;
2. *Cargo House Disconnected* ;
3. *Ullage (Gauging) and Calculation* ;
4. *Completed Document* ;
5. *Cargo Documents on Board* .

Setelah semua dokumen pelengkap mendapat persetujuan dari syahbandar pelabuhan asal, maka *Tim Mooring* akan melepaskan tali pengait yang disebut juga dengan nama *unberthing* yang menandakan kapal dipersilahkan meninggalkan pelabuhan.

Ketika kapal hendak tiba di pelabuhan tujuan, berdasarkan Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, maka kapten kapal akan melaporkan kedatangan kapal terhadap syahbandar

⁸⁵ Khoriul Rizal Lutfi, *Hambatan dan Upaya Dalam Menciptakan Efisiensi Pelabuhan Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, Yogyakarta : Magister Ilmu Hukum UII, 2012, hlm 28 Yang terdiri dari beberapa dokumen pelengkap, antara lain:

1. *Completed Loading*, adalah surat pengantar dari pengangkut untuk memuat muatan tersebut ke dalam kapal
2. *Cargo House Disconnected*, adalah surat pernyataan dari nahkoda mengenai seluk beluk muatan yang ada di kapal
3. *Gauging and Calculation*, adalah Surat pernyataan mengenai ukuran masing – masing kargo di dalam kapal
4. *Completed Document*. adalah Surat pernyataan dari nahkoda bahwa kargo telah semuanya berhasil dimasukkan di dalam kapal
5. *Cargo Documents onboard*. adalah manifest barang – barang yang terdapat di dalam kapal

pelabuhan tujuan dan pihak terkait yang melakukan proses shipment, yang terdiri dari :

1. *EOSP (End of Sea Passage)* ;
2. *Arrival Time* ;
3. *Dropped Anchor* ;
4. *NOR Tendered* .

Setelah pihak syahbandar menerima laporan kedatangan kapal, selanjutnya syahbandar akan mengutus *tugboat* untuk memandu kapal masuk ke arah dermaga dan selanjutnya pemandu kapal naik ke atas kapal untuk mengambil alih navigasi dan mengarahkan alur pelayaran untuk menghindari kapal kandas atau bertubrukan dengan kapal lain yang bersandar di pelabuhan. Kapten kapal melaporkan dokumen yang terdiri dari *Anchor Up* dan *Pilot On Board* terhadap pihak syahbandar pelabuhan tujuan yang diteruskan dengan menerjukkan *Port Authority* untuk memeriksa kelengkapan dokumen dan sertifikat perjalanan kapal, yang terdiri dari :

1. *First Line* ;
2. *All Made Fasted* ;
3. *Gangway Down* ;
4. *Free Pratique* ;
5. *Port Official On Board* ;

Dalam praktik penanganan kecelakaan kapal (seperti halnya yang dialami oleh KM Zahro) peran Nakhoda mendominasi terjadinya kecelakaan kapal. Sehingga banyak para Nakhoda yang diadili terkait dengan kesalahannya (termasuk kelalaiannya) menyebabkan terjadinya kecelakaan kapal. Namun demikian hal tersebut tidak menutup kemungkinan bahwa kecelakaan juga diakibatkan karena kesalahan atau kelalaian para pejabat misalnya: Syahbandar yang tidak memeriksa muatan kapal sehingga menjadikan kapal kelebihan muatan; pejabat pemeriksa kelaikan kapal yang lalai dalam memeriksa kelaik lautan kapal sehingga kapal menjadi tenggelam; dan lain-lain.

Apabila terdapat kelalaian yang disebabkan oleh pejabat pelabuhan dan syahbandar, maka menurut Pasal 26 Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 119 Tahun 2017 Mengenai Pejabat Pemeriksa Kelaiklautan dan Keamanan Kapal menyatakan bahwa apabila pejabat pelabuhan dan syahbandar terbukti melakukan pelanggaran terhadap tugas dan kewenangan serta kode etik yang berlaku, maka akan dikenakan sanksi administratif berupa:

1. Peringatan tertulis

Sanksi administratif berupa peringatan tertulis diberikan maksimal sebanyak dua kali terhadap pelanggaran, fungsi, tugas, dan kewenangan dalam menjalankan profesinya. Hal ini seperti yang terjadi dalam kasus KM Mutiara Sentosa I

yang terjadi di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya pada tanggal 09 Februari 2017⁸⁶. Insiden ini terjadi ketika KM Mutiara Sentosa I mengalami kehabisan bahan bakar dalam pelayarannya dari Balikpapan menuju Surabaya. Menurut investigasi yang dilakukan oleh Dirjen Perhubungan Laut Tanjung Perak, pihak syahbandar tidak mengizinkan KM Mutiara Sentosa I untuk membawa bahan bakar sebanyak 50 ton mengingat cuaca di perairan pada saat itu sedang buruk sehingga kapal kehabisan bahan bakar saat akan bersandar di Tanjung Perak, Surabaya

2. Pembekuan kartu identitas

Pembekuan kartu identitas diberikan selama satu tahun apabila pejabat pelabuhan dan syahbandar telah menerima dua kali pelanggaran tertulis dan masih mengulangi perbuatannya kembali. Hal ini seperti yang terjadi pada KM Zahro Express yang terjadi di perairan Muara Angke Jakarta pada tanggal 03 Januari 2017⁸⁷. Menurut penelusuran yang dilakukan oleh Dirjen Perhubungan Laut, ditemukan

⁸⁶Miftahul Ulum, "Syahbandar Balikpapan Mendapatkan Sanksi Teguran Atas KM Mutiara Sentosa I", <https://surabaya.bisnis.com/read/20170209/531/762760/syahbandar-balikpapan-mendapatkan-sanksi-teguran-km-mutiara-sentosa-i>, diakses pada tanggal 12 September 2019 pukul 08:30 WIB

⁸⁷Wahyu Putro, "Akal Bulus Mengakali Data Manifes Kapal Demi Fulus", <https://kumparan.com/@kumparannews/akal-bulus-mengakali-data-manifes-kapal-demi-fulus>, diakses pada tanggal 12 September 2019 pukul 08:35 WIB

terdapat campur tangan Kepala Kantor Kesyahbandaran dan Operator Pelabuhan (KSOP) Muara Angke dengan meloloskan manifest penumpang sebanyak 100 orang, namun dalam kenyataannya terdapat 247 penumpang di dalam kapal tersebut dan sudah terverifikasi oleh Basarnas sehingga terdapat kelebihan muatan lebih dari 100%. Atas tindak lanjut kejadian itu, Dirjen Perhubungan Laut memutuskan untuk membekukan izin dari Syahbandar Muara Angke Jakarta selama proses investigasi berlangsung

3. Pencabutan kartu identitas

Pencabutan kartu identitas diberikan apabila pejabat pelabuhan dan syahbandar telah mendapatkan sanksi pembekuan kartu identitas dan telah memperoleh pemulihan, namun kembali mengulangi pelanggaran. Hal ini seperti yang terjadi pada KM Zahro Express yang terjadi di perairan Muara Angke Jakarta pada tanggal 03 Januari 2017⁸⁸⁸. Menurut penelusuran yang dilakukan oleh Dirjen Perhubungan Laut, Kepala Kantor Kesyahbandaran dan Operator Pelabuhan (KSOP) Muara Angke terbukti melakukan kelalaian fatal dengan meloloskan manifest

⁸⁸⁸Sarah Rachaela, “Buntut Kapal Terbakar, Menhub Pecat Syahbandar Muara Angke”, <https://www.surat kabar.id/27640/news/buntut-kapal-terbakar-menhub-pecat-syahbandar-muara-angke>, diakses pada tanggal 12 September 2019 pukul 08:35 WIB

penumpang terdapat kelebihan muatan lebih dari 100% sehingga mendapatkan sanksi pencabutan kartu identitas dan pemecatan yang dilakukan langsung oleh Menteri Perhubungan RI.

4. Sanksi administratif dengan pencabutan kartu identitas, sebagai dasar acuan untuk pengurangan dan perubahan jabatan baik melalui demosi ataupun pemberhentian, maupun pengurangan tunjangan kinerja yang selanjutnya ditembuskan kepada Presiden RI, Direktorat Jenderal, Kementerian Perhubungan RI, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara, dan Kementerian Keuangan. Hal ini seperti yang terjadi pada Kepala Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas (KSPO) Pelabuhan Kepulauan Riau pada tanggal 05 November 2018⁸⁹. Di mana dalam kasus ini Kepala Syahbandar Pelabuhan Kepulauan Riau terbukti menerima uang suap mengenai kegiatan pelayaran yang dilakukan oleh PT Garuda Mahakam Pratama. Oleh karena itu kepala syahbandar mendapatkan sanksi demosi menjadi *staff* biasa dalam memudahkan kepentingan penyelidikan.

⁸⁹Hadi Maulana, “Polisi : Suap untuk Kepala KSOP Sambu Untuk Mempermudah Bisnis Jasa Perusahaan Pelayaran”, <https://regional.kompas.com/read/2018/11/05/20144551/polisi-suap-untuk-kepala-ksop-sambu-mempermudah-bisnis-jasa-perusahaan>, diakses pada tanggal 12 September 2019 pukul 09:30 WIB

2. Pertanggungjawaban Pidana

Dalam ketentuan Undang – Undang Pelayaran Nomor 17 Tahun 2008 menyatakan bahwa suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh perseorangan dan badan usaha dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana tertulis dalam Pasal 335 Undang – Undang Pelayaran Nomor 17 Tahun 2008 yang menyebutkan

“bahwa tindak pidana di bidang pelayaran dilakukan oleh perorangan dan badan usaha, selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda yang ditentukan”

Ketentuan perundangan tersebut berpijak kepada asas hukum *lex specialis derogat lex generalis*. Dalam UU Pelayaran Nomor 17 Tahun 2008 pada Bab XIX terdapat 53 (lima puluh tiga) pasal, yaitu Pasal 284 hingga Pasal 336, sedangkan sanksi pidana terdapat 51 (lima puluh satu) Pasal.

Adapun dalam pengenaan pasal menurut UU Pelayaran Nomor 17 Tahun 2008 adalah setiap orang baik perseorangan, nahkoda, petugas pandu, pejabat pelabuhan, dan syahbandar. Akan tetapi di dalam UU Pelayaran ini tidak mencantumkan perbedaan dan jenis tindak pidana apa saja yang dimasukkan ke dalam golongan kejahatan tindak pidana tetapi tindak pidana ini sudah berkaitan langsung dengan Undang – Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 yang

menyatakan bahwa hak konsumen terdiri dari hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mempergunakan barang dan jasa, hak untuk memilih dan mendapatkan barang dan jasa, dan hak untuk mendapatkan perlindungan. Apabila pejabat pelabuhan dan syahbandar melanggar sebagaimana dijelaskan diatas sesuai dengan Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran dan Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, maka dikenakan hukuman tambahan, antara lain:

1. Perampasan akan barang – barang tertentu
2. Pengumuman keputusan hakim
3. Pembayaran ganti rugi
4. Pencabutan izin tugas dan usaha

Selain itu, menurut Peraturan Menteri Perhubungan RI Nomor 36 Pasal 30 Mengenai Organsiasi dan Tata Kerja Kantor Kesyabnadaran dan Otoritas Pelabuhan menyatakan bahwa apabila pihak pelabuhan dan syahbandar dalam tugas dan tanggungjawabnya melakukan pelanggaran dan kesalahan maka terdapat tindak pidana yang akan dikenakannya. Hal ini dikarenakan syahbandar merupakan manifestasi dari bentuk kehadiran Pemerintah dalam lalu lintas pelayaran di Indonesia dan juga sebagai pejabat tertinggi dalam kepelabuhan yang

tentunya memiliki kewenangan khusus dalam menjaga Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2008.

Ketika sebelum kapal diberangkatkan, nahkoda akan menerbitkan *clearing declaration* kepada syahbandar yang harus diteliti apakah semua dokumen – dokumen yang berkaitan dengan perjalanan kapal sudah lengkap. Sehingga dapat disimpulkan bahwa syahbandar secara langsung turut serta dalam menunjang angkutan pelayaran melalui tugas pengawasan keselamatan kapal dan keselamatan pelayaran.

Tindak hukum pidana dalam Pasal 304 Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran yang menyatakan bahwa setiap orang yang tidak membantu pelaksanaan pemeriksaan dan pengujian sebagaimana mestinya dapat dikenakan ancaman pidana penjara paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah). Berdasarkan unsur – unsur yang terdapat dalam Pasal 304, antara lain⁹⁰:

1. Unsur setiap orang

Kata setiap orang menunjukkan kepada siapa orangnya yang harus bertanggung jawab atas perbuatan dan kejadian yang didakwa atau siapa saja yang dalam kejadian ini seseorang

⁹⁰ Lasse, *Keselamatan Pelayaran di Lingkungan Teritorial Pelabuhan Indonesia*, Jakarta : NIKA, 2010, hlm. 60

harus menjadi terdakwa⁹¹. Dalam perbuatannya melanggar hukum seseorang tidak mungkin akan dijatuhi pidana selama mereka tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku meskipun mereka melakukan perbuatan pidana tidak selalu mereka dapat dipidana. Unsur – unsur yang terdapat dalam penyelenggara angkutan pelabuhan, antara lain:⁹²

a. Syahbandar

Syahbandar merupakan kepala pelabuhan yang bertanggung jawab terhadap peraturan – peraturan di suatu pelabuhan agar mampu memberikan rasa aman akan keselamatan pelayaran , keamanan di sekitar pelabuhan, dan perlindungan kemaritiman di sekitar pelabuhan⁹³. Apalagi terjadi kecelakaan dalam kegiatan pelabuhan, syahbandar setempat bertanggung jawab akan hal tersebut dan harus menjalani proses pemeriksaan oleh tim Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT) dan Dirjen Perhubungan Kelautan RI dan jika ditemukan adanya kelalaian syahbandar, maka syahbandar dapat dikenakan pasal pidana. Hal ini seperti terjadi di dalam KM Zahro yang terbakar di Perairan Muara Angke pada tanggal 1

⁹¹ Moeljanto, *Asas – Asas Hukum Pidana*, Jakarta : Bina Aksara, 2008, hlm. 37

⁹² Lasse, *op.cit* , hlm. 61

⁹³ *Ibid*, hlm. 61

Januari 2017⁹⁴. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh KNKT dan Kepolisian menyatakan bahwa terdapat kelalaian dan pelanggaran kedisiplinan syahbandar dalam menjalankan profesinya yang berakibat dicopotnya syahbandar dari jabatan. Hal ini sesuai dengan Pasal 304 yang menyatakan bahwa syahbandar merupakan unsur yang paling dominan dalam penyelenggara pelabuhan dan apabila terdapat pelanggaran tindak pidana maka dikenakan ancaman pidana.

b. Nahkoda

Nahkoda memikul tanggung jawab yang penting dalam sebuah kapal dengan membawa kapal dalam pelayaran dari pelabuhan yang satu menuju pelabuhan lainnya dengan selamat. Selain itu nahkoda juga berperan mengawasi kapalnya secara layak yang sesuai dengan prosedur dan aturan – aturan yang berlaku⁹⁵. Apabila terjadi kecelakaan maka nahkoda wajib melaporkan kepada syahbandar pelabuhan setempat dan jika dalam pemeriksaan KNKT terbukti melakukan kesalahan dan kelalaian dalam

⁹⁴Agung Rajasa, “Imbas Insiden KM Zahro, Syahbandar Muara Angke Dicapot”, <https://www.beritasatu.com/megapolitan/407438/imb-nsiden-km-zahro-syahbandar-muara-angke-dicapot>, diakses pada 13 September 2019 pukul 11:40 WIB

⁹⁵Lasse, *op.cit*, hlm. 63

melaksanakan kewajibannya maka dapat diancam hukuman sanksi dan pidana yang sesuai dengan pasal kelalaian dan kesalahannya tersebut. Hal ini seperti terjadi di dalam KM Zahro yang terbakar di Perairan Muara Angke pada tanggal 1 Januari 2017⁹⁶ di mana dalam pemeriksaan KNKT nahkoda secara sah dan terbukti melakukan kelalaian dalam pelayaran dengan tidak mempunyai manifes penumpang dan barang secara jelas. Hal ini sesuai dengan Pasal 304 yang menyatakan bahwa nahkoda merupakan unsur yang paling dominan dalam penyelenggara pelabuhan dan dengan tidak memiliki manifes saat menjalankan kegiatan pelayaran maka termasuk tindakan kesalahan fatal dan dapat dikenakan ancaman pidana.

c. Pemilik kapal

Pemilik kapal merupakan salah satu pemimpin kapal setelah nahkoda wajib bertanggung jawab dalam menjalankan kegiatan pelayaran⁹⁷. Pemilik kapal wajib mengetahui dan memeriksa kondisi kapal sebelum

⁹⁶ Andriawan, “Nahkoda KM Zahro Express Dijadikan Tersangka”, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-38497607>, diakses pada tanggal 13 September 2019 pukul 12:00 WIB

⁹⁷ Lasse, *op.cit*, hlm. 64

dinyatakan layak untuk berlabuh. Pemilik kapal juga dapat dikenakan ancaman pidana apabila dalam penyelidikan terbukti melakukan kesalahan. Hal ini seperti terjadi KMP Lestari yang tenggelam di Perairan Sulawesi Selatan pada tanggal 12 Juli 2018.⁹⁸ Berdasarkan keterangan KNKT, pemilik dari KM Lestari terbukti melanggar pidana dengan melakukan kelalaian dengan tidak menerbitkan standar keselamatan kapal pada saat berlayar sehingga menimbulkan korban jiwa. Hal ini sesuai dengan Pasal 304 yang menyatakan bahwa pemilik kapal merupakan peran sentral dalam penyelenggara pelabuhan dan dengan tidak memiliki standar keselamatan pada saat kapal berlayar hingga menimbulkan korban jiwa maka termasuk tindakan kesalahan fatal dan dapat dikenakan ancaman pidana.

2. Tidak melakukan pengujian dan pemeriksaan sebagaimana mestinya

Keselamatan dan keamanan kapal selama perjalanan ditentukan pemeriksaan dan pengujian. Ada beberapa tahap yang dilakukan oleh Dirjen Perhubungan Laut dan syahbandar

⁹⁸Prawira, "Pemilik Kapal KM Lestari Ditetapkan Sebagai Tersangka", <https://www.kompas.tv/article/28953/pemilik-kapal-km-lestari-ditetapkan-sebagai-tersangka>, diakses pada tanggal 13 September 2019 pukul 12:10 WIB

dalam melakukan pengujian dan pemeriksaan kapal, antara lain⁹⁹: mengecek semua dokumen – dokumen yang dibutuhkan baik manifes penumpang dan kargo, kapal lolos dalam pemeriksaan fisik termasuk memastikan adanya alat – alat keselamatan penumpang dan memastikan penumpang tidak melebihi kapasitas penumpang, dan terakhir kapal menjalani pemeriksaan kelayakan secara fisik sebelum diizinkan meninggalkan pelabuhan. Kapal yang dinyatakan memenuhi persyaratan keselamatan kapal akan diberikan sertifikat keselamatan kapal oleh Dinas Perhubungan Laut dan syahbandar setempat. Apabila penyelenggara pelabuhan dan otoritas mengabaikan dan tidak mengindahkan keselamatan dan pemeriksaan kapal, maka terdapat ancaman sanksi pidana yang akan dikenakan bagi nahkoda maupun pemilik kapal. Hal ini seperti terjadi di dalam KM Zahro yang terbakar di Perairan Jakarta tanggal 2 Januari 2017¹⁰⁰. Berdasarkan investigasi yang dilakukan oleh Kepolisian menyatakan bahwa KM Zahro Ekspres tidak mengindahkan adanya pemeriksaan dan pengujian sesuai dengan peraturan yang berlaku, antara lain

⁹⁹ Lasse, *op.cit*, hlm. 70

¹⁰⁰ Maya Saputri, “Musibah KM Zahro Bukti Buruknya Transportasi Laut”, <https://tirto.id/musibah-km-zahro-bukti-buruknya-transportasi-laut-cefN>, diakses pada tanggal 15 September 2019 pukul 14:00 WIB

tidak ditemukaannya alat keselamatan di dalam kapal dan tidak memiliki manifest jumlah penumpang di dalam kapal. Hal ini sesuai dengan Pasal 304 yang menyatakan pengujian dan pemeriksaan merupakan kewajiban yang wajib dipenuhi sesaat sebelum kapal diberangkatkan dan apabila terdapat pelanggaran tindak pidana maka dikenakan ancaman pidana.

Berdasarkan delik-delik pidana tersebut diatas sebenarnya sanksi pidana bagi pelaku sangatlah berat karena di samping pidana penjara juga dapat dijatuhi hukuman denda. Di samping itu ternyata bahwa pihak yang dapat dimintai pertanggung jawaban secara pidana atas terjadinya kecelakaan kapal tidak saja hanya Nakhoda Kapal akan tetapi pemilik/ Pengusaha dan Syahbandar bahkan secara korporasi pun dapat dimintai pertanggung jawaban pidana.

3. Pertanggungjawaban Perdata

Pemikiran mengenai prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan merupakan dasar dari prinsip pertanggungjawaban yang terkandung dalam hukum perdata yang di mana terdapat perjanjian antara hubungan hukum antara penyedia transportasi dengan penumpangnya dalam syarat timbulnya pertanggungjawaban hukum

secara perdata.¹⁰¹ Dalam pertanggungjawaban ini, konsumen harus lebih berhati – hati dalam menggunakan barang dan jasa. Apabila konsumen mengalami kerugian maka mereka harus membuktikan berbagai unsur kesalahan dalam mengajukan tuntutan perdata terhadap penyedia transportasi.

Dalam bidang angkutan pelayaran, penumpang mengalami kesulitan untuk membuktikan akan adanya kelalaian pengangkut apalagi secara fisik seorang penumpang yang berada di dalam kapal tidak mudah untuk mengetahui dan memahami secara keseluruhan dan detail terhadap peristiwa yang menimpa kapal yang ditumpangnya akibat kecelakaan di laut. Apabila pihak pengusaha pengangkutan menggunakan argumentasi bahwa kecelakaan kapal laut diakibatkan dari peristiwa yang tidak dapat dicegah dan dihindari (*force majeure*), tentunya penumpang akan merasa kesulitan untuk mematahkan argumentasi tersebut.¹⁰² Oleh karena itu berdasarkan argumentasi yang telah dijabarkan diatas, maka dalam pertanggungjawaban secara perdata yang dilakukan oleh pemilik transportasi dan pejabat pelabuhan, antara lain:¹⁰³

¹⁰¹ Inosensius Samsul, *Perlindungan Konsumen : Penerapan Tanggung Jawab Mutlak* , Jakarta : Pascasarjana UI, 2004, hlm. 48

¹⁰² Edmond Makarim, *Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Transportasi*, Jakarta : Rajawali Press, 2010, hlm. 248

¹⁰³ Muladi, *Pertanggungjawaban Perdata*, Jakarta : Prenanda Media Group, 2010, hlm. 121

1. Pada saat peristiwa kecelakaan, segala macam instrumen yang menyebabkan kerugian harus berada di dalam tanggung jawab pihak pengangkut.

Pengangkut dalam hal ini adalah pemilik kapal dan pejabat pelabuhan setempat yang seharusnya memiliki kewajiban untuk memperhatikan keselamatan penumpang hingga sampai di tempat tujuan.

2. Pihak pemilik kapal harus lebih banyak mengetahui detail seluk beluk kejadian.

Pihak pemilik kapal terkadang masih enggan untuk menjelaskan apa yang sebenarnya terjadi dan korban penumpang tentu saja tidak mengetahui kejadian secara detail karena tidak memiliki akses cukup dalam kejadian ini. Apabila hal ini diterapkan prinsip *fault liability* tentunya akan menjadi ketidakadilan dalam pembuktian di pengadilan

Salah satu contoh bentuk pertanggungjawaban perdata atas kecelakaan kapal seperti yang dialami oleh KM Santika Nusantara yang tenggelam di Perairan Masalembu pada tanggal 22 Agustus 2019. Mengutip dari CNN Indonesia, pihak PT Jasa Raharja akan memberikan santunan kepada semua korban, baik yang tewas maupun yang luka – luka sesuai dengan Undang – Undang Nomor 33 Tentang Dana Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Penumpang dan PMK

Nomor 15 Tahun 2017. Dalam kasus ini, setiap penumpang mendapatkan santunan sebesar Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan untuk yang luka – luka mendapatkan santunan sebesar Rp. 20.000.000 (dua puluh juta rupiah).¹⁰⁴

Menurut Undang – Undang Nomor 33 Tahun 1964 Tentang Dana Pertanggung Jawaban Kecelakaan menyatakan bahwa program asuransi wajib kecelakaan memiliki sifat yang wajib atau *compulsory insurance* sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 1 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Perasuransian¹⁰⁵. Oleh karena itu pihak pemilik kapal hendaknya bertanggungjawab atas kerugian yang diderita oleh penumpang yang terjadi akibat dari kelalaian nahkoda atau pemilik kapal.

Dalam pertanggungjawaban perdata ditentukan bahwa dalam tanggung jawab pengangkut diberlakukan *liability based on fault principle*¹⁰⁶. Prinsip tanggung jawab ini tentunya akan menyulitkan bagi pihak penumpang dan ahli waris dalam mendapatkan santunan

¹⁰⁴Didik Suhartono, “Semua Korban KM Santika Terbakar Dijamin Dapat Santunan”, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190824141846-20-424278/semua-korban-km-santika-terbakar-dijamin-dapat-santunan>, diakses pada tanggal 25 Agustus 2019 Pukul 21:30 WIB

¹⁰⁵ Pasal 1 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Perasuransian yang menyatakan bahwa pertanggung jawaban atau perjanjian antara dua belah pihak, di mana pihak satu berkewajiban membayar iuran/kontribusi/premi. Pihak yang lainnya memiliki kewajiban memberikan jaminan sepenuhnya kepada pembayar iuran/kontribusi/premi apabila terjadi sesuatu yang menimpa pihak pertama atau barang miliknya sesuai dengan perjanjian yang sudah dibuat

¹⁰⁶ Sudikno Mertokusumo, *Pengantar Hukum*, Yogyakarta : Liberty, 2010, hlm. 21. *Liability based on principle* adalah prinsip ini menyatakan seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawaban secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya

asuransi, karena pihak asuransi perlu mendapat kepastian terlebih dahulu apakah kerugian penumpang merupakan tanggung jawab pengangkut yang sesuai berdasarkan ketentuan yang berlaku atau tidak.

Berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 40 Tahun 1995 menyatakan bahwa pemberian ganti rugi kepada pihak penumpang apabila penumpang tersebut meninggal dunia, maka pihak pengangkutan khususnya dalam hal ini pemilik usaha kapal wajib memberikan kompensasi sebesar Rp. 40.000.000,- (empat puluh juta rupiah), penumpang yang menderita luka – luka baik serius maupun ringan wajib mendapatkan kompensasi sebesar maksimal Rp. 40.000.000,- (empat puluh juta rupiah), dan apabila terdapat penumpang yang menjadi cacat tetap maka wajib mendapatkan kompensasi sebesar Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Berdasarkan Kitab Undang – Undang Hukum Perdata (KUHPerd) yang tertuang di dalam Pasal 1365 yang menyatakan bahwa tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut. Dari bunyi pasal

tersebut, maka unsur – unsur yang termasuk ke dalam Perbuatan Melawan Hukum (PMH) antara lain¹⁰⁷:

1. Perbuatan melawan hukum

Perbuatan melanggar hukum dapat diindikasikan perbuatan dari tindakan pelaku yang melawan hukum, yang terdiri dari melanggar Undang – Undang, melanggar subjektif orang lain, bertentangan dengan kewajiban hukum dan kesusilaan.¹⁰⁸ Hal ini seperti yang terjadi pada KM Nusa Kenari yang teggelam di Perairan Kabupaten Alor pada tanggal 15 Juni 2019¹⁰⁹. Berdasarkan hasil pemeriksaan Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT), nahkoda KM Nusa Kenari terbukti berlayar tanpa izin dari Syahbandar Kalabahi. Perbuatan nahkoda KM Nusa Kenari termasuk ke dalam perbuatan melawan hukum karena bertentangan dengan Kitab Undang – Undang Hukum Perdata (KUHPerd) yang tertuang di dalam Pasal 1365 sehingga menimbulkan korban jiwa.

2. Terdapat kesalahan

Kesalahan dapat terjadi karena dua hal, yaitu kesalahan kesengajaan dan karena kealpaan. Kesengajaan dalam hal ini

¹⁰⁷ Subekti dan Tjitrosudibio, *Kitab Undang – Undang Hukum Perdata (KUHPerd)*. Jakarta : Pradnya Paramita, 2003, hlm. 68

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm. 69

¹⁰⁹ Eko, ” KM Nusa Kenari Berlayar Tanpa Izin Syahbandar”, <http://www.koran-jakarta.com/km-nusa-kenari-berlayar-tanpa-izin-syahbandar/>, diakses pada tanggal 12 September 2019 pukul 13:30 WIB

pelaku sudah mengetahui akan dampak dan konsekuensi dari perbuatannya sebelumnya, sedangkan kealpaan berarti mengabaikan sesuatu sehingga tidak berhati – hati dan menimbulkan kerugian orang lain¹¹⁰. Hal ini seperti yang terjadi di KM Lestari Maju yang tenggelam di Perairan Kabupaten Samsir pada tanggal 13 Juni 2019¹¹¹. Berdasarkan laporan KNKT, insiden ini disebabkan kelalaian Syahbandar Pelabuhan Samsir dalam memeriksa kondisi kelaikan dan tidak ditemukannya adanya *manifest* sehingga tanpa pengawasan dari otoritas pelabuhan setempat.

3. Unsur kerugian

Kerugian dibagi kedalam dua bagian, yaitu kerugian materiil karena kerusakan kendaraan, hilangnya keuntungan perusahaan; dan kerugian immateriil karena ketakutan, trauma, dan kekecewaan¹¹². Hal ini seperti yang terjadi di KM Sinar Bangun yang tenggelam di Perairan Danau Toba pada tanggal 20 Juni 2018¹¹³. Beberapa dari penumpang mengalami kerugian baik berupa materiil maupun immateril karena banyaknya barang

¹¹⁰ Subekti dan Tjitrosudibio, *op,cit*, hlm. 70

¹¹¹ Nurrochman, “Kelalaian Syahbandar”, <http://www.koran-jakarta.com/kelalaian-syahbandar/>, diakses tanggal 12 September 2019 pukul 14:20 WIB

¹¹² *Ibid*, hlm. 72

¹¹³ Irsan Muryadi, “Trauma dan Kesaksian Korban Selamat KM Sinar Bangun”, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180701143041-20-310563/trauma-dan-kesaksian-korban-selamat-km-sinar-bangun>, diakses tanggal 12 September 2019, pukul 14:40 WIB

bawaan penumpang yang ikut tenggelam bersama kapal dan yang paling mendesak adalah trauma dari penumpang itu sendiri atas insiden tersebut maupun kehilangan anggota keluarga dan sahabat.

4. Unsur sebab akibat adanya kerugian dan perbuatan

Maksudnya adalah terdapat hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum dan kerugian yang terdapat sehingga pelaku dapat dipertanggungjawabkan¹¹⁴. Hal ini seperti yang terjadi di KM Sinar Bangun yang tenggelam di Perairan Danau Toba pada tanggal 20 Juni 2018¹¹⁵. Berdasarkan investigasi KNKT, Nahkoda KM Sinar Bangun menyatakan bahwa dalam perjalanan dari Pelabuhan Samosir tidak dipandu oleh Syahbandar dan pihak terkait dari Dirjen Perhubungan Laut setempat. Oleh karena itu, pihak kepolisian setempat berpendapat bahwa nahkoda dan pihak Dirjen Perhubungan Laut ditetapkan sebagai tersangka karena terbukti melakukan kelalaian dalam menjalankan profesinya.

¹¹⁴ Subekti dan Tjitrosudibio, *op,cit*, hlm. 71

¹¹⁵ Tiffany Marantika, "Nahkoda KM Sinar Bangun, Tidak Ada Syahbandar, Belayar Tergantung Nahkoda Masing – Masing Kapal", https://www.tribunnews.com/2018/06/24/nahkoda-km-sinar-bangun-tidak-ada-syahbandar-belayar-tergantung-nahkoda-masing-masing-kapal?page=all&_ga=2.201466769.1003624207.1568252254-1987147988.1550029098, diakses tanggal 12 September 2019 pukul 14:30 WIB

Dengan demikian kepada penyelenggara pelabuhan yang melakukan pelanggaran baik pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana maupun pelanggaran perdata dapat dikenakan pertanggungjawaban.

B. Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Pengguna Jasa Transportasi Laut

1 Perlindungan Hukum Transportasi Laut Dalam Perspektif Hukum Pengangkutan

Definisi perlindungan konsumen dalam hukum adalah berbagai macam cara yang dilakukan dalam rangka hak – hak konsumen terhadap perbuatan baik yang bersifat merugikan baik secara fisik maupun secara materiil, menumbuhkan kesadaran untuk memikul tanggung jawab sosial dan menumbuhkan kesadaran dalam rangka melaksanakan administrasi maupun yuridis¹¹⁶. Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 4 Undang – Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) Nomor 8 Tahun 1999 menetapkan bahwa hak – hak konsumen meliputi:

1. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;

¹¹⁶ Hasnil Basri, *Hukum Pengangkutan*, Medan : FH USU, 2010, hlm. 56

2. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya

Klausula baku umumnya dikenal orang sebagai perjanjian antara pelaku usaha dengan konsumen dengan syarat-syarat baku. Klausula baku ini telah disiapkan terlebih dahulu oleh pihak pelaku usaha dan isinya telah ditentukan secara sepihak oleh pelaku usaha sehingga sudah pasti

menguntungkan pelaku usaha yang lebih kuat kedudukannya, sedangkan konsumen hanya dihadapkan pada dua pilihan, yaitu:

1. Apabila konsumen membutuhkan produk barang dan/atau jasa yang ditawarkan, maka konsumen harus tunduk pada syarat-syarat baku yang disodorkan oleh pelaku usaha (*take it*).
2. Apabila konsumen tidak menyetujui syarat-syarat baku yang ditawarkan tersebut maka jangan membuat perjanjian dengan pelaku usaha yang bersangkutan (*leave it*)

Dalam praktik perjanjian pengangkutan penumpang dengan angkutan sungai danau dan penyebrangan dijumpai beberapa ketentuan yang ditetapkan oleh pengangkut secara baku. Penumpang yang ingin menggunakan jasa pengangkutan hanya menyetujui ketentuan-ketentuan tersebut (*take it or leave it*) karena perjanjian pengangkutan umumnya terjadi secara lisan dan dibuktikan dengan karcis penumpang, ketentuan-ketentuan tersebut tertulis pada karcis penumpang.¹¹⁷ Pengangkutan penumpang diselenggarakan oleh beberapa perusahaan pengangkutan umum, baik Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) sehingga ketentuan-ketentuan yang tertulis pada karcis penumpang yang mereka terbitkan juga bervariasi, tetapi pada pokoknya berisi kewajiban dan hak yang sama.¹¹⁸

¹¹⁷ Arrasyid Nurazmi, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Pengangkutan Barang dan Penumpang Melalui Kapal Ferry di PT Pelnas Baruna Jaya Kepulauan Riau*, Yogyakarta : FH UII, 2018, hlm. 67

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 68

Dalam buku yang berjudul “Hukum tentang Perlindungan Konsumen” karangan Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani dikatakan bahwa: “Keuntungan kedudukan sering diterjemahkan dengan pembuatan klausula baku atau perjanjian baku dalam setiap dokumen atau perjanjian yang dibuat oleh salah satu pihak yang lebih dominan dari pihak lainnya. Dikatakan baku karena perjanjian atau klausula tersebut tidak dapat dinegosiasikan oleh pihak lain.¹¹⁹

Di seluruh dunia, dengan sistem kenegaraan yang berbeda baik sistem individualisme maupun sosialisme berusaha keras mengarahkan perjanjian baku ini sehingga tidak merugikan masyarakat. Ada dua alasan yang menyebabkan harus diaturnya perjanjian baku antara lain¹²⁰:

1. Pelanggaran oleh kreditur (pelaku usaha) terhadap asas kebebasan berkontrak yang bertanggung jawab di dalam hukum perjanjian.
2. Mencegah agar kreditur, sebagai pihak yang kuat (ekonominya) tidak mengeksploitasi debitur sebagai pihak yang lemah (ekonominya)

Mengenai definisi klausula baku disebutkan dalam Pasal 1 ketentuan umum butir 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 bahwa yang dimaksud dengan klausula baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh

¹¹⁹Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta : Gramedia Pustaka, 2000, hlm. 22

¹²⁰Badruzaman, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Bandung : Alumni, 2010, hlm. 82

pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen. Menurut Pasal 18 ayat (1) dijelaskan arti klausula eksonerasi yaitu mengenai larangan bagi pelaku usaha untuk membuat klausula baku dalam setiap dokumen dan/atau perjanjian yang isinya, antara lain:

1. Menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha
2. Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;

Menurut Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 51 Tahun 2015 mengenai Penyelenggaraan Pelabuhan Laut, kewajiban dari pelaku usaha atau penyelenggara pelabuhan terhadap konsumen sebelum kapal diberangkatkan, antara lain:

1. Menyediakan nahkoda yang berpengalaman dan telah menjalankan proses *medical check up* sebelumnya yang menandakan bahwa nahkoda berada dalam kondisi sehat dan tidak terpengaruh obat – obatan, minuman keras, dan narkotika
2. Mengecek secara detail manifes yang terdapat di kapal, baik jumlah penumpang dan jumlah beban muatan
3. Mengecek kondisi kapal, baik pelampung penyelamat, kapal penyelamat sekoci), jangkar, alat navigasi pelayaran, dan kompas)

4. Memastikan membawa bahan bakar yang cukup hingga tempat pelabuhan tujuan

Perusahaan pengangkutan umum bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh penumpang, pengirim, atau pihak ketiga karena kelalaiannya dalam melaksanakan pelayanan pengangkutan. Selama pelaksanaannya pengangkutan, keselamatan penumpang atau barang yang diangkut pada dasarnya berada dalam tanggung jawab perusahaan pengangkutan umum. Jadi sudah sepatutnya apabila kepada perusahaan pengangkutan umum dibebankan tanggung jawab terhadap setiap kerugian yang diderita oleh penumpang atau pengirim yang timbul karena pengangkutan yang dilakukannya. Dengan beban tanggung jawab ini, pengangkut didorong supaya berhati-hati dalam melaksanakan pengangkutan.

Untuk mengantisipasi tanggung jawab yang timbul, perusahaan pengangkutan umum wajib mengasuransikan tanggung jawabnya. Pelaku usaha penyediaan angkutan pelabuhan bertanggung jawab terhadap semua jenis kapal berikut muatannya. Ini dapat diartikan jika muatan (penumpang dan barang) menderita kerugian, maka pelaku usaha wajib membayar ganti kerugian bersama-sama secara tanggung renteng.

Secara hukum, perusahaan pengangkutan umum tetap bertanggung jawab membayar ganti kerugian yang diakibatkan kerusakan maupun kecelakaan yang terjadi di dalam kapal. Akan tetapi, bukan berarti pihak

pelabuhan dibebaskan begitu saja dari tanggung jawab akibat kesalahan/kelalaiannya. Dalam hal ini, baik syahbandar pelabuhan maupun pemilik kapal dapat membayar ganti kerugian langsung kepada penumpang atau pemilik barang atau membayar kepada perusahaan pengangkutan umum untuk dibayarkan kepada penumpang dan/atau pemilik barang yang dirugikan¹²¹.

Oleh karena itu, dalam rangka mendorong peningkatan kualitas pelayanan angkutan umum yang mampu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat secara baik, *reliable*, nyaman, selamat, diperlukan standar kualifikasi atau standar kompetensi sumberdaya manusia, dalam hal ini adalah nahkodanya. Untuk lebih menjamin keselamatan lalu lintas dan angkutan jalan, ditetapkan ketentuan-ketentuan mengenai waktu kerja, waktu istirahat sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku

2. Perlindungan Konsumen Dalam Perspektif Hukum Asuransi

Berdasarkan Pasal 41 UU Nomor 17 Tahun 2008 dijelaskan bahwa perusahaan pengangkutan pelayaran wajib untuk mengasuransikan penumpangnya sebagai dasar perlindungan konsumen sesuai dengan ketentuan undang – undang yang berlaku.¹²² Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965 tiket merupakan dana himpunan masyarakat dalam

¹²¹ Abdul Kadir Muhammad dan Rilda Murniati, *Segi Hukum Lembaga Keuangan dan Pembiayaan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.72

¹²² Darmaningtyas, *Perlindungan Asuransi*. Yogyakarta : Andi Offset, 2016, hlm. 17

bentuk iuran wajib yang di dalamnya sudah terkandung di dalam asuransi. Selain itu menurut Pasal 41 ayat 3 UU Pelayaran tercantum bahwa asuransi bermanfaat untuk berjaga – jaga apabila terjadi kecelakaan penumpang maupun barang muatan. Apabila pengusaha pelayaran tidak memberikan asuransi terhadap penumpang maupun barang muatan, maka terdapat dikenakan tindak pidana kurungan paling lama 6(enam) bulan penjara dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).

Menurut ketentuan pasal 1 angka (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian adalah sebagai berikut: “Asuransi atau pertanggungan adalah perjanjian antara 2 (dua) pihak atau lebih dengan mana pihak penanggung mengikatkan diri kepada pihak tertanggung dengan menerima premi asuransi untuk memberikan penggantian kepada tertanggung karena kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, tanggungjawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin akan diderita tertanggung yang timbul dari suatu peristiwa yang tidak pasti, atau untuk memberikan suatu pembayaran yang didasarkan atas meninggalnya atau hidupnya seseorang yang dipertanggungkan”.

Perusahaan Asuransi Jasa Raharja (Persero) merupakan salah satu bagian dari asuransi sosial yang ada di Indonesia. Keberadaan Asuransi Jasa Raharja ini sesuai dengan Pasal 14 ayat 1 Undang-Undang No. 2 tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian yang menyatakan bahwa program asuransi sosial hanya dapat diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Program asuransi sosial merupakan program asuransi yang diselenggarakan secara wajib berdasarkan suatu Undang- Undang, dengan tujuan untuk memberikan perlindungan bagi kesejahteraan masyarakat. Di samping itu, asuransi sosial berkaitan dengan perlindungan dasar manusia seperti kecelakaan yang mengakibatkan luka-luka, cacat dan meninggal dunia. PT. Asuransi Jasa Raharja (Persero) yang telah berubah nama menjadi PT. Jasa Raharja (Persero) atas keputusan rapat direksi perusahaan pada tahun 1997 dengan tujuan mengelola dana-dana yang berasal dari masyarakat dalam bentuk jaminan perlindungan sosial untuk diberikan kembali kepada masyarakat luas yang menjadi korban kecelakaan.¹²³

PT. Jasa Raharja (Persero) mempunyai tugas untuk memberi santunan kepada korban kecelakaan lalu-lintas. Adapun tugas PT. Jasa Raharja (Persero) adalah menyelenggarakan Undang-Undang No. 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggung Jawaban Kecelakaan Penumpang.¹²⁴ Maksud dari dana adalah uang yang terkumpul dari sumbangan wajib yang dibayar oleh pemilik atau perusahaan alat angkutan lalu-lintas untuk menutup kerugian yang dikarenakan kecelakaan lalu-lintas jalan kepada korban atau ahli waris. Korban yang berhak menerima santunan dari PT. Jasa Raharja (Persero) adalah sebagai berikut:

¹²³Humas Jasa Raharja, "Sejarah PT. Jasa Rahardja", <http://www.jasaraharja.co.id>, diakses pada tanggal 14 Agustus 2019 pukul 08:20 WIB

¹²⁴Humas Jasa Raharja, "Tugas dan Tanggung Jawab Jasa Rahardja", <http://www.jasaraharja.co.id>, diakses pada tanggal 14 Agustus 2019 pukul 10:20 WIB

- a. Menurut Undang-Undang No.33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggunggunaan Wajib Kecelakaan Penumpang Pada Pasal 3 ayat (1), disebutkan bahwa ganti kerugian diberikan kepada penumpang yang sah dari penumpang kendaraan bermotor umum, kereta api, pesawat terbang, perusahaan nasional dan **kapal perusahaan perkapalan/pelayaran nasional**.
- b. Menurut Undang-Undang No.34 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggunggunaan Wajib Kecelakaan Lalu Lintas Jalan Pasal 4 ayat (1) jo Pasal 10 Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 1965 dijelaskan bahwa yang berhak mendapatkan ganti kerugian adalah setiap orang yang menjadi korban mati/cacat tetap akibat kecelakaan yang disebabkan oleh alat angkutan lalu lintas.

Kecelakaan adalah suatu kejadian yang tidak terduga, datangnya dari luar dengan kekerasan baik secara fisik maupun kimiawi, tidak disengaja penyebabnya, harus terlihat (bukan dari penyakit) diri ditambah yang seketika menyebabkan luka badan, cacat tetap/meninggal dunia yang sifatnya dan tempatnya tidak dapat ditentukan oleh dokter (polis asuransi kecelakaan diri PT. Jasa Raharja).

Peristiwa yang dimaksudkan dalam kategori kecelakaan misalnya dapat berupa sebuah tabrakan dari suatu kendaraan dengan kendaraan lain, ditabrak oleh kendaraan lain, menabrak orang lain, kecelakaan tabrak lari, dan sebagainya di mana akibat dari peristiwa tersebut akan menimbulkan kerugian

bagi yang menjadi korban maupun yang mengakibatkan kecelakaan tersebut. Menurut Santoso Poejosoebroto, kecelakaan mempunyai pengertian: “menjatuhi tubuh seseorang oleh suatu peristiwa yang datangnya dari luar secara tiba-tiba”. Oleh karena itu seseorang yang menjadi korban kecelakaan lalu-lintas jalan raya dilindungi oleh pihak pemerintah yang diwakili oleh PT. Jasa Raharja (Persero). Para korban kecelakaan tersebut berhak mengajukan permintaan atau permohonan untuk mendapatkan dana santunan kecelakaan lalu-lintas jalan raya pada kantor perwakilan Jasa Raharja yang berada di tempat kecelakaan itu terjadi maupun yang berada di daerah di mana korban atau ahli waris korban bertempat tinggal.¹²⁵

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, apabila terdapat kerugian atau kecelakaan yang disebabkan oleh kelalaian penyelenggara angkutan, maka penyelenggara angkutan dan pemilik perusahaan angkutan umum wajib memberikan bantuan kepada ahli waris korban berupa biaya pengobatan dan biaya pemakaman dengan tidak menggugurkan tuntutan perkara pidana sehingga dapat diartikan bahwa pemilik angkutan wajib bertanggung jawab atas kerugian yang diakibatkan oleh segala perbuatan orang yang dipekerjakan dalam kegiatan penyelenggaraan angkutan, baik penumpang tersebut meninggal dunia

¹²⁵Santoso Poejosoebroto, *Beberapa Aspek Tentang Hukum Pertanggungjawaban Jiwa di Indonesia*, Jakarta: Bhratara, 1995, hlm. 78

maupun luka – luka yang disebabkan karena kelalaian penyelenggara angkutan.

Selain itu, PT Jasa Raharja juga tetap memberikan santunan kepada keluarga korban dan ahli waris akan kecelakaan yang disebabkan oleh kelalaian penyelenggara angkutan. Namun, terdapat mekanisme yang perlu diperhatikan oleh ahli waris dan keluarga korban karena besaran santunan yang diberikan oleh PT Jasa Raharja yang disebabkan oleh pihak penyelenggaraan angkutan tidak sama dengan kecelakaan murni.¹²⁶

Dalam hal korban meninggal dunia, maka santunan meninggal dunia diserahkan langsung kepada ahliwaris korban yang sah, yaitu:

- a. Janda atau dudanya yang sah;
- b. Dalam hal tidak ada janda/dudanya yang sah, kepada anak-anaknya yang sah;
- c. Dalam hal tidak ada janda/dudanya dan anak-anaknya yang sah kepada orangtuanya yang sah.

Disamakan kedudukannya dengan anak dan orangtua sah dalam hal ini:

¹²⁶ Dewi Rachmat Kusuma, “Ini Syarat Korban Kecelakaan dapat Santunan Dari Jasa Raharja”, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3098430/ini-syarat-korban-kecelakaan-dapat-santunan-dari-jasa-raharja>, diakses pada tanggal 08 September 2019 pukul 20:50 WIB

- a. Pengertian dari anak dan orangtua sah tidak selalu pengertian anak kandung dan orangtua kandung, akan tetapi anak tiri dan orangtua tiri disamakan kedudukannya sebagai ahli waris sah.
- b. Demikian juga anak angkat dan orangtua angkat disamakan kedudukannya sebagai ahli ..waris sah apabila telah mendapat putusan dari Pengadilan Negeri atau instansi berwenang lainnya.¹²⁷



¹²⁷Masri Adam, *Perlindungan Hukum Korban Kecelakaan*, Jakarta: Erlangga, 2016, hlm. 66