

# Jurist-Diction

Volume 2 No. 2, Maret 2019

Histori artikel: Submit 1 Februari 2019; Diterima 15 Februari 2019; Diterbitkan online 1 Maret 2019.

## Penentuan Tarif Bus Non Ekonomi Oleh Perusahaan Angkutan Umum Dalam Perspektif Hukum Pengangkutan

Savytri Chandra Hapsari  
Savytri.chandra@yahoo.com  
Universitas Airlangga

### Abstract

*Transportation is very important in many aspects of human life. Basically, transportation divided into sea, land, and air transportations. One of the most popular and most used land transportation is bus-divided by two distinctions of classes which are economic buses and non-economic buses. This distinction is based on the facilities provided and the determination of the tariff. Indonesia's Road Traffic and Transportation Act regulated that the determination of economic bus rates is determined through a Ministerial Regulation, however, the determination of non-economic bus fares is determined by the transportation company itself. Due to the difference of the regulation, the author of this thesis concerned that the regulation could lead into improper action in terms of determining rates by the Otobus Company, which feared to harm the passengers. This matter is related to consumer protection law in Indonesia, in order to protect the rights of bus' passengers from the services that provided by Otobus Company.*

**Keywords:** *Passengers; Otobus Company; Consumers; Business Actors.*

### Abstrak

Pengangkutan merupakan suatu hal yang sangat penting dalam berbagai aspek kehidupan. Pengangkutan tersebut dibagi menjadi pengangkutan darat, laut, dan udara. Salah satu alat pengangkutan darat adalah menggunakan bus. Terdapat dua perbedaan kelas dalam bus, yaitu bus ekonomi dan bus non ekonomi. Perbedaan tersebut didasarkan pada fasilitas yang diberikan dan penentuan tarifnya. Dalam Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, penentuan tarif bus ekonomi ditentukan lebih lanjut melalui suatu Peraturan Menteri, namun penentuan tarif bus non ekonomi ditentukan sendiri oleh masing-masing Perusahaan Angkutan. Hal tersebut diduga dapat menimbulkan tindakan yang tidak sewajarnya dalam hal penentuan tarif oleh pihak Perusahaan Otobus yang tentunya dapat merugikan penumpang. Selanjutnya hal tersebut juga dikaitkan dengan perlindungan konsumen di Indonesia, mengingat posisi penumpang sebagai konsumen yang lebih lemah jika dibandingkan dengan Perusahaan Otobus sebagai pelaku usaha. Penumpang sebagai konsumen dalam bidang jasa yang disediakan oleh pelaku usaha, dalam hal ini pihak Perusahaan Otobus.

**Kata Kunci:** Penumpang; Perusahaan Otobus; Konsumen; Pelaku Usaha.

### Pendahuluan

Pengangkutan merupakan suatu hal yang sangat penting dalam berbagai aspek kehidupan. Pengangkutan adalah perjanjian timbal balik antara pengangkut dengan penumpang, yang mana pengangkut mengikatkan diri untuk menyelenggarakan pengangkutan barang dan/atau orang dari suatu tempat ke tempat tujuan tertentu dengan selamat, sedangkan penumpang mengikatkan diri

untuk membayar uang angkutan.<sup>1</sup>

Dalam dunia perniagaan, untuk memenuhi kebutuhan, seperti hasil kebun, pertanian, peternakan, dan lain sebagainya, diperlukan juga adanya jasa pengangkutan untuk mengantarkan barang-barang ke tempat tujuan akhir penjualannya.<sup>2</sup> Angkutan juga merupakan salah satu sarana yang mempunyai peranan amat penting dalam memperlancar roda perekonomian. Kelancaran perekonomian yang bermula dari produksi, distribusi, dan berakhir pada konsumsi memerlukan sarana angkutan.<sup>3</sup> Berdasarkan penjelasan di atas, maka suatu alat angkut sangat diperlukan dalam melakukan perpindahan. Perpindahan tersebut, baik mengenai barang atau manusia bermanfaat untuk meninggikan nilai guna suatu barang serta untuk melakukan suatu hal secara lebih efektif dan efisien.

Mengingat pentingnya keberadaan pengangkutan dalam kehidupan sehari-hari, maka Pemerintah mulai mengatur keberadaan pengangkutan di Indonesia dalam suatu peraturan perundang-undangan, khususnya aturan mengenai pengangkutan darat. Pertama kali diatur di dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, selanjutnya digantikan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009. Berdasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, selanjutnya disebut dengan UU LLAJ, disebutkan bahwa pemerintah berkewajiban untuk menyediakan angkutan yang selamat, aman, nyaman, dan terjangkau dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan. Berdasar ketentuan dalam Undang-Undang tersebut, maka Pemerintah menyediakan angkutan umum bagi masyarakat.

Pengangkutan, di dalam UU LLAJ disebut dengan angkutan, berdasar Pasal 1 Angka 3 UU LLAJ adalah perpindahan orang/dan atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan di ruang lalu lintas jalan. Kendaraan

---

<sup>1</sup> H.M.N Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia : Hukum Pengangkutan* (Djambatan 1995).[2].

<sup>2</sup> Teuku Rizky Radhian, 'Tinjauan Hukum Perjanjian Pengangkutan Darat Pupuk Urea Bersubsidi', (2012), *Jurnal Civil Law*. [1].

<sup>3</sup> Fardan, 'Tanggung Jawab Pengangkut Terhadap Penumpang Pada Angkutan Jalan Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009', (2013), 1 *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*. [2].

itu sendiri terbagi dalam kendaraan bermotor dan kendaraan tidak bermotor. Kendaraan bermotor dibagi lagi ke dalam kendaraan bermotor umum.

Kendaraan bermotor umum adalah setiap kendaraan yang digunakan untuk angkutan barang dan/atau orang dengan dipungut bayaran. Dalam Pasal 140 UU LLAJ, pelayanan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dibagi menjadi angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek; dan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum tidak dalam trayek. Angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek terdiri atas angkutan lintas batas negara; angkutan antarkota antarprovinsi; angkutan antarkota dalam provinsi; angkutan perkotaan; atau angkutan pedesaan. Dalam hal ini, Penulis hanya akan membahas mengenai angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek, yaitu bus non ekonomi angkutan antarkota antarprovinsi.

Bus merupakan alternatif pilihan angkutan yang banyak dipilih oleh masyarakat. Hal tersebut terjadi karena selain tiket yang mudah didapat, harga yang terjangkau menjadi alasan lainnya. Dalam UU LLAJ, untuk angkutan umum bus, lebih dikenal hanya dua pembagian kelas saja, yaitu kelas ekonomi dan non ekonomi.

Selain fasilitas yang berbeda, perbedaan antara bus ekonomi dan non ekonomi adalah dalam hal tarif. Dalam UU LLAJ, disebutkan bahwa tarif bus ekonomi akan ditentukan lebih lanjut di dalam suatu Peraturan Menteri. Namun lain halnya dengan tarif bus non ekonomi, ditentukan sendiri oleh masing-masing perusahaan angkutan.

Dalam pelaksanaan kegiatan pengangkutan umum oleh bus, penentuan tarif bus non ekonomi oleh perusahaan angkutan umum menjadi hal yang dipertanyakan apakah perusahaan angkutan umum telah menetapkan tarif dengan sewajarnya atau tidak. Apalagi saat terjadi kenaikan penumpang pada hari besar keagamaan atau libur nasional, akan terjadi kenaikan tarif karena tarif dari bus non ekonomi yang ditentukan sendiri oleh masing-masing perusahaan angkutan yang biasanya menyesuaikan dengan mekanisme pasar.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, selanjutnya disebut dengan UUPK, dijelaskan bahwa yang dimaksud

dengan konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Dalam hal ini, penumpang bus merupakan seorang konsumen, yaitu orang yang memakai jasa perusahaan angkutan yang tersedia dalam masyarakat.

Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, selanjutnya disebut dengan YLKI, menyebut naiknya harga tiket mudik baik dari jalur darat, laut, maupun udara menjadi hal dominan yang dikeluhkan masyarakat. Salah satu yang paling dominan adalah tiket bus mudik yang tarifnya dinaikkan hingga 3-4 kali lipat. Menurut YLKI ketiadaan aturan untuk mengatur tarif bus non-ekonomi membuat operator bus seenaknya menaikkan tarif sesuai dengan mekanisme pasar.<sup>4</sup>

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, maka rumusan permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Apa bentuk pertanggung jawaban perusahaan angkutan umum dalam penentuan tarif bus non ekonomi terhadap penumpang?
2. Apakah penentuan mengenai besarnya tarif bus non ekonomi telah sesuai dengan UU LLAJ dikaitkan dengan prinsip perlindungan konsumen?

### **Pertanggung Jawaban Perusahaan Angkutan Umum terhadap Penumpang**

Dalam kehidupan bermasyarakat, manusia selalu melakukan hubungan dan interaksi antar satu dan yang lain. Hubungan dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) jenis hubungan, yaitu hubungan hukum dan bukan hubungan hukum. Hubungan hukum terjadi karena adanya suatu perikatan antara satu manusia dan yang lain. Hubungan hukum tersebut menimbulkan hak dan kewajiban di antara mereka yang terikat. Diantara penumpang dan pihak PO, terjadi suatu hubungan hukum karena terbentuknya perjanjian pengangkutan di antara mereka. Pada perjanjian pengangkutan, terdapat 4 (empat) sifat, yaitu:

---

<sup>4</sup> Meilikah, 'Mekanisme Pasar Lambungkan Harga Tiket Bus Mudik', (metrotvnews.com, 2018) <[news.metrotvnews.com/read/2018/06/04/883823/mekanisme-pasar-lambungkan-harga-tiket-bus-mudik](https://news.metrotvnews.com/read/2018/06/04/883823/mekanisme-pasar-lambungkan-harga-tiket-bus-mudik), >, accessed 6 Agustus 2018.

### 1. Adanya kesepakatan (*konsensuil*)

Dalam sistem hukum Indonesia, bentuk perjanjian pengangkutan tidak disyaratkan harus tertulis, cukup dengan lisan, asalkan terdapat persetujuan kehendak atau konsensus di antara mereka.<sup>5</sup> Perjanjian pengangkutan itu sendiri termasuk dalam perjanjian riil, yaitu perjanjian formil yang dalam bentuk akta perjanjian yang didasari atas kesepakatan yang harus dilaksanakan secara faktual. Dalam hal ini selain dipersyaratkan adanya konsensus, juga dipersyaratkan adanya pelaksanaan pengangkutan secara nyata, perpindahan barang maupun orang dari satu tempat ke tempat tujuan. Perlu ditentukan kapan terjadinya konsensus tersebut karena penting untuk menentukan kapan dimulainya hak dan kewajiban dari para pihak.

### 2. Adanya unsur timbal balik

Unsur timbal balik dalam perjanjian pengangkutan ditujukan kepada hak dan kewajiban masing-masing pihak. Hak penumpang merupakan kewajiban bagi PO, begitu pula sebaliknya, hak PO merupakan kewajiban bagi penumpang.

### 3. Pelayanan berkala

Perjanjian pengangkutan merupakan perjanjian yang bersifat pelayanan berkala, diatur dalam Pasal 1601 BW,:

*“selain persetujuan-persetujuan untuk melakukan sementara jasa-jasa, yang diatur oleh ketentuan-ketentuan yang khusus untuk itu dan oleh syarat-syarat yang diperjanjikan, dan jika itu tidak ada, oleh kebiasaan maka adalah dua macam persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk melakukan pekerjaan bagi pihak yang lainnya dengan menerima upah; persetujuan perburuhan dan pemborongan pekerjaan”.*

### 4. Kedudukan para pihak sejajar

Dalam perjanjian pengangkutan, kedudukan para pihak sama; sejajar. Berbeda dengan perjanjian perburuhan, yaitu majikan mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibanding dengan buruhnya. Kedudukan para pihak dalam perjanjian pengangkutan merupakan kedudukan sama tinggi atau koordinasi.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> H.M.N Purwosutjipto, *Op. Cit.* [10].

<sup>6</sup> H.M.N Purwosutjipto, *Op. Cit.* [7].

Terdapat beberapa prinsip tanggung jawab pengangkut, antara lain : prinsip tanggung jawab mutlak (*absolute liability*), prinsip tanggung jawab berdasar kesalahan (*liability based on fault/fault liability*), prinsip tanggung jawab berdasar praduga (*presumption of liability*), prinsip tanggung jawab terbatas (*limitation of liability*), dan prinsip dianggap tidak bertanggung jawab (*presumption of non liability*).

### **Tanggung Jawab Mutlak**

Tanggung jawab mutlak adalah prinsip tanggung jawab yang menganggap bahwa pengangkut bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi pada barang atau orang yang diangkutnya, yang terjadi selama pengangkutan. Dalam prinsip ini, tanggung jawab dilakukan tanpa keharusan untuk membuktikan adanya kesalahan. Prinsip ini memandang ada atau tidaknya kesalahan sebagai suatu hal yang tidak perlu dipermasalahkan. Dalam hal ini apabila terjadi sesuatu yang merugikan penumpang saat berlangsungnya pengangkutan, maka PO harus bertanggung jawab tanpa melihat kerugian tersebut akibat dari kesalahan yang dilakukan oleh penumpang sendiri atau kesalahan dari pihak PO.

Ketentuan mengenai tanggung jawab absolut di Indonesia dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 1239 BW, “*Tiap-tiap perikatan untuk berbuat sesuatu, atau untuk tidak berbuat sesuatu, apabila si berutang, tidak memenuhi kewajibannya, mendapatkan penyelesaiannya dalam kewajiban memberikan penggantian biaya, rugi, dan bunga*”.

### **Tanggung Jawab berdasar Kesalahan**

Tanggung jawab berdasar kesalahan adalah prinsip tanggung jawab yang mendasarkan tanggung jawab seseorang berdasarkan adanya kesalahan yang mereka lakukan. Dalam prinsip ini, penumpang dapat meminta pertanggung jawaban kepada PO, namun beban pembuktian tersebut ada pada penumpang. Jadi penumpang harus membuktikan adanya kerugian yang mereka derita yang diakibatkan oleh kesalahan yang dilakukan oleh pihak PO.

Dalam Pasal 1365 BW yang mengatur mengenai perbuatan melawan hukum, mengatur juga mengenai prinsip tanggung jawab berdasar kesalahan. Kesalahan

dalam Pasal 1365 BW, mengandung pengertian kesalahan secara keseluruhan, baik kesalahan dalam arti “sengaja” sampai pada kesalahan dalam arti yang seringan-ringannya.<sup>7</sup>

### **Tanggung Jawab berdasar Praduga**

Tanggung jawab berdasar praduga adalah prinsip tanggung jawab yang hampir sama dengan prinsip tanggung jawab karena kesalahan, namun beban pembuktiannya ada pada pihak pengangkut, yaitu PO. Mengingat jika terjadi suatu kerugian yang diderita penumpang, namun juga harus penumpang itu sendiri yang membuktikan kerugiannya, tentunya akan sangat memberatkan penumpang. Karena penumpang tentunya berbeda dengan PO, yang lebih banyak mengetahui mengenai sistem pengangkutan dan sebagainya. Maka lahirlah prinsip tanggung jawab karena praduga. Prinsip tanggung jawab ini selain digunakan untuk melindungi penumpang, juga dimaksudkan untuk melindungi pengangkut yang beritikad baik dan atau pengangkut yang masih dalam tahap pengembangan usahanya.

Ketentuan mengenai tanggung jawab karena praduga di Indonesia dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 1244 BW;

*“Jika ada alasan untuk itu, si berutang harus dihukum mengganti biaya, rugi, dan bunga apabila ia tak dapat membuktikan, bahwa hal tidak atau tidak pada waktu yang tepat dilaksanakannya perikatan itu, disebabkan suatu hal yang tak terduga, pun tak dapat dipertanggung jawabkan padanya, kesemuanya itu pun jika itikad buruk tidaklah ada pada pihaknya”.*

### **Tanggung Jawab Terbatas**

Tanggung jawab terbatas adalah prinsip tanggung jawab yang membatasi sampai sejauh mana orang tersebut dapat bertanggung jawab. Bentuk tanggung jawab terbatas merupakan bentuk pertanggung jawaban yang bertujuan untuk melindungi pengangkut dari tuntutan ganti rugi yang tidak wajar oleh penumpang. Dalam hal ini jika penumpang mengalami kerugian, maka dapat menuntut

---

<sup>7</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan* (Citra Aditya Bakti 1990).[147].

kepada PO namun hanya sampai batas-batas tertentu yang telah ditetapkan oleh undang-undang.

Mengenai pembatasan tanggung jawab pengangkut, diatur dalam Pasal 1247 BW, "*si berutang hanya diwajibkan mengganti biaya, rugi, dan bunga yang nyata telah, atau sedianya harus dapat diduganya sewaktu perikatan dilahirkan, kecuali jika hal tidak dipenuhinya perikatan itu disebabkan sesuatu tipu daya yang dilakukan olehnya.*" Hanya kerugian yang layak dapat diperkirakan pada saat perjanjian pengangkutan diadakan, dan kerugian tersebut harus merupakan akibat seketika dan langsung dari tak terlaksananya perjanjian pengangkutan.<sup>8</sup>

### **Dianggap Tidak Bertanggung Jawab**

Dianggap tidak bertanggung jawab (*presumption of non liability*) adalah prinsip tanggung jawab yang menyebutkan bahwa pengangkut dianggap tidak bertanggung jawab. Dalam hal ini jika penumpang ingin mengajukan ganti rugi, maka harus dilihat terlebih dahulu kerugiannya dalam hal apa. Jika kerugian tersebut termasuk dalam hal yang dikecualikan oleh undang-undang, maka dapat digunakan prinsip dianggap tidak bertanggung jawab.

Dalam UU LLAJ itu sendiri, tidak menggunakan salah satu prinsip pertanggung jawaban secara spesifik, melainkan menggunakan campuran prinsip pertanggung jawaban, yaitu pertanggung jawaban karena kesalahan, pertanggung jawaban karena praduga, pertanggung jawaban terbatas, dan *presumption of nonliability*. Hal ini dapat ditemukan dalam Pasal di dalam UU LLAJ, misalnya ketentuan Pasal 188 UU LLAJ, "*Perusahaan Angkutan Umum wajib mengganti kerugian yang diderita oleh Penumpang atau pengirim barang karena lalai dalam melaksanakan pelayanan angkutan*". Dalam Pasal tersebut berisi prinsip pertanggung jawaban karena kesalahan, yang mana pengangkut harus memberikan ganti rugi karena lalai atau karena kesalahannya. Selanjutnya Pasal 192 ayat (4) berisi prinsip *presumption of non liability* dan prinsip pertanggung jawaban karena kesalahan, "*Pengangkut*

---

<sup>8</sup> Sution Usman Adji, [et., al.], *Hukum Pengangkutan di Indonesia* (Rineka Cipta 1990). [26].



*tidak bertanggung jawab atas kerugian barang bawaan Penumpang, kecuali jika Penumpang dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh kesalahan atau kelalaian Pengangkut*". Berdasar ketentuan pasal tersebut dapat diketahui bahwa pengangkut tidak bertanggung jawab namun dapat bertanggung jawab jika penumpang dapat membuktikan hal tersebut merupakan kesalahan pengangkut, beban pembuktian ada pada penumpang.

Selanjutnya ketentuan Pasal 192 ayat (1) UU LLAJ yang merupakan cerminan dari prinsip pertanggung jawaban karena praduga, "*Perusahaan Angkutan Umum bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh Penumpang yang meninggal dunia atau luka akibat penyelenggaraan angkutan, kecuali disebabkan oleh suatu kejadian yang tidak dapat dicegah atau dihindari atau karena kesalahan Penumpang*, dari ketentuan Pasal tersebut pengangkut dapat untuk tidak bertanggung jawab namun harus dibuktikan bahwa hal tersebut terjadi karena bukan dari kesalahan pengangkut, beban pembuktian ada pada pengangkut. Pasal 192 ayat (2) merupakan cerminan dari prinsip pertanggung jawaban terbatas, "*Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan kerugian yang nyata-nyata dialami atau bagian biaya pelayanan*", ganti rugi dalam hal ini dibatasi hanya diberikan untuk kerugian yang nyata, yaitu kerugian yang seketika dan langsung akibat dari pengangkutan tersebut.

Terdapat dua jenis sifat tanggung jawab pengangkut dalam penyelenggaraan pengangkutan, yaitu tanggung jawab yang bersifat *preventif* dan tanggung jawab yang bersifat *represif*.<sup>9</sup> Pada tanggung jawab yang bersifat *preventif*, artinya pengangkut harus mencegah terjadinya suatu kerugian terhadap penumpang, yaitu menyiapkan segala sesuatu hal terkait pengangkutan dengan sangat baik. Pada tanggung jawab yang bersifat *represif*, artinya pengangkut harus melakukan pembayaran ganti rugi apabila terjadi kerugian yang diderita penumpang selama pengangkutan berlangsung.

Dalam hal penentuan tarif bus non ekonomi, bentuk pertanggung jawaban perusahaan angkutan umum bukan bersifat *represif*, melainkan bersifat

---

<sup>9</sup> Wuri Adriyani dan Samzari Boentoro, *Buku Ajar Hukum Pengangkutan* (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2007).[41].

*preventif*. Pengangkut harus mencegah terjadinya suatu kerugian terhadap penumpang, menyiapkan segala sesuatu terkait pengangkutan dengan sangat baik, termasuk penentuan tarif di dalam pengangkut. Pengangkut harus benar-benar mencegah terjadinya kerugian yang dialami penumpang bahkan sejak awal sebelum dimulainya perjanjian pengangkutan. Perusahaan angkutan umum dalam menentukan tarif bus harus memperhatikan sifat dari pertanggung jawaban secara *preventif* dan tanggung jawab moral yang berlaku di dalam masyarakat. Terdapat prinsip tanggung jawab yang berlaku di dalam kehidupan masyarakat, yaitu prinsip tanggung jawab moral.

Terkait dengan pembahasan mengenai tanggung jawab moral, Penulis berkesempatan melakukan wawancara dengan seorang advokat yang sekaligus sebagai dosen luar biasa mata kuliah Etika Profesi Hukum.<sup>10</sup> Pengertian tanggung jawab moral adalah bertingkah laku sesuai dengan kaidah-kaidah moralitas yang berlaku. Moralitas berlaku untuk semua orang, tidak terbatas hanya pada profesi hukum saja. Hal yang membedakan antara moralitas dan hukum adalah hukum dapat dipaksakan, tetapi moralitas tidak dapat dipaksakan, sifanya hanya himbuan moral. Setiap aturan jika tidak ada pertimbangan moral berarti bukan hukum karena hukum bertitik tolak pada moral.

J.S. Mackenzie menyebutkan dalam *The Source of Moral Obligation* “...as we had never realized before, that we are members, not of a country, but of an empire, that we have ties and obligations that carry us round the world..”.<sup>11</sup> Hal yang tidak kita sadari sebelumnya bahwa kita sebenarnya bukan anggota dari suatu negara, melainkan anggota dari sebuah ‘kerajaan’, yang mana dalam ‘kerajaan’ tersebut mengikat kita dengan kewajiban-kewajiban yang mengikuti kita kemanapun kita pergi, salah satunya adalah kewajiban moral.

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Suhar Adi K., Advokat dan Dosen Luar Biasa Mata Kuliah Etika Profesi Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 27 November 2018

<sup>11</sup> J.S. Mackenzie, ‘The Source of Moral Obligation’, 10 *The International Journal of Ethics*. [469].

Andrew Eshleman menyebutkan dalam *“Moral Responsibility”*,<sup>12</sup> *“..that one distinct feature of persons is their status as morally responsible agents..”*, *“.. that only a certain kind of agent qualifies as a moral agent and is thus properly subject to ascriptions of responsibility, namely, one who possess a capacity for decision..”* Ciri khas dari manusia adalah status mereka sebagai ‘agen’ yang dapat bertanggung jawab secara moral, namun bahwa tidak semua manusia sebagai ‘agen’ yang dapat bertanggung jawab secara moral. Hanya beberapa manusia yang memenuhi syarat sebagai ‘agen’ moral dan dengan demikian tunduk pada tanggung jawab, yaitu seseorang yang memiliki kapasitas untuk mengambil keputusan. *“.. First, there is a control condition: the action or trait must have its origin in the agent. That is, it must be up to the agent whether to perform that action or possess the trait-it cannot be compelled externally. Second, the agent must be aware of what it is she is doing or bringing about..”*<sup>13</sup>. Bertanggung jawab secara moral, dapat ditandai dengan dua sikap berikut, antara lain : tindakan atau sifat harus berasal dari agen, selanjutnya bahwa agen harus menyadari apa yang sedang dia lakukan. Artinya, tergantung kepada agen apakah melakukan tindakan atau memiliki sifat tersebut; tidak dapat dipaksa secara eksternal.

Bertanggung jawab secara moral berarti ia sadar bahwa tindakannya dalam penentuan tarif harus sudah sewajarnya sesuai dengan moral yang berlaku di dalam masyarakat, segala tindakan yang mereka lakukan harus mencegah terjadinya kerugian terhadap penumpang dan terselenggaranya pengangkutan dengan baik. Dalam hal ini, PO harus bertanggung jawab moral karena PO memiliki kapasitas dalam pengambilan keputusan, dalam hal penentuan tarif bus non ekonomi.

### **Pengaturan Mengenai Penentuan Besaran Tarif Bus Non Ekonomi Terkait dengan Perlindungan Konsumen di Indonesia**

Berbicara mengenai angkutan, tidak dapat terlepas dari besaran tarif yang dikenakan kepada penumpang saat berlangsungnya pengangkutan. Besaran tarif yang

---

<sup>12</sup> Andrew Eshleman, ‘Moral Responsibility’, (The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2001 <<https://plato.stanford.edu/entries/moral-responsibility/>>, accessed 13 November 2018.

<sup>13</sup> *ibid*

dikenakan kepada penumpang, harus tetap memperhatikan batas-batas kewajaran dalam masyarakat. Poin keempat Tentang Keterjangkauan dalam Lampiran II mengenai Standar Pelayanan Minimal Angkutan Antarkota Antarprovinsi (AKAP) dan Standar Pelayanan Minimal Angkutan Antarkota dalam Provinsi (AKDP) Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia nomor PM 29 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan nomor PM 98 Tahun 2013 Tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek, disebutkan bahwa tarif merupakan biaya yang dikenakan pada penumpang untuk satu kali perjalanan.

Pengaturan mengenai besaran tarif bus di Indonesia dapat ditemukan dalam UU LLAJ. Dalam Pasal 181 UU LLAJ, disebutkan bahwa tarif angkutan itu sendiri dibagi menjadi dua, yaitu tarif penumpang dan tarif barang. Tarif penumpang itu sendiri, dibagi lagi menjadi tarif penumpang untuk angkutan orang dalam trayek dan tarif penumpang untuk angkutan orang tidak dalam trayek. Dalam hal ini Penulis hanya akan membahas tarif penumpang untuk angkutan orang dalam trayek. Dalam Pasal 182 UU LLAJ, tarif penumpang untuk angkutan orang dalam trayek dibagi menjadi tarif kelas ekonomi dan tarif kelas nonekonomi. Penetapan tarif kelas ekonomi dilakukan oleh Menteri yang bertanggung jawab, gubernur, bupati, walikota yang bertanggung jawab atas angkutan orang tersebut, yang ditentukan lebih lanjut melalui suatu Peraturan Menteri. Penetapan tarif kelas nonekonomi ditetapkan oleh Perusahaan Angkutan Umum.

Selanjutnya untuk mengetahui bagaimana masing-masing PO menetapkan tarif bus non ekonomi serta pengawasannya, maka Penulis berkesempatan melakukan wawancara dengan perwakilan dari Dinas Perhubungan Daerah Kabupaten Nganjuk.<sup>14</sup> Wawancara juga dilakukan dengan perwakilan dari Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan Nur Wisnu Banrawan, Kepala Bidang Angkutan Dinas Perhubungan Daerah Kabupaten Nganjuk, 19 November 2018

<sup>15</sup> Wawancara dengan Arjani Hia Putra, Kasi Angkutan dan Keselamatan Jalan Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur, 21 November 2018

Angkutan umum adalah angkutan yang digunakan oleh masyarakat umum dan dipungut biaya, jika digunakan oleh umum tetapi tidak dikenakan biaya, berarti bukan angkutan umum. Selanjutnya dengan adanya angkutan umum, maka timbul kewajiban pemerintah untuk memberikan perlindungan baik kepada pengguna maupun penyedia jasa. Penyedia angkutan umum harus memenuhi standar kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah, misalnya dalam bidang : kendaraan, pengemudi, pelayanan, menjamin keamanan dan keselamatan penggunaannya, dan lain sebagainya. Tidak hanya keselamatan dalam arti keamanan tetapi juga keselamatan dalam arti *financial*. Salah satu cara Pemerintah untuk memberikan keselamatan dalam arti *financial* adalah melalui pengaturan besaran tarif batas atas dan batas bawah.

Pengaturan besaran tarif batas atas dan batas bawah melalui suatu Peraturan Menteri Perhubungan hanya digunakan untuk bus ekonomi, untuk bus non ekonomi ditentukan oleh masing-masing PO. Perbedaan tersebut dilakukan Pemerintah untuk melindungi tidak hanya pengguna namun juga penyedia jasa. Karena bus ekonomi merupakan angkutan publik, sedangkan bus non ekonomi bersifat terbatas atau non umum yang penentuan tarifnya diserahkan kepada mekanisme pasar. Artinya adalah tarif yang ditentukan oleh penyedia dan pengguna jasa berdasarkan hukum ekonomi. Misalnya tarif bus non ekonomi pada hari-hari biasa Rp100.000; lalu saat saat tertentu dapat menjadi Rp300.000; hal tersebut dapat terjadi karena berlaku hukum ekonomi, siapa yang ingin naik, siapa yang tidak ingin silahkan. Dalam hal ini Pemerintah memberikan solusi lain, yaitu penumpang dapat menggunakan bus ekonomi, menunda perjalanan, atau mengganti jam atau tanggal keberangkatan saat tarif sudah mulai normal.

Pembedaan lain antara tarif bus ekonomi dan bus non ekonomi adalah dalam komponen tarif. Dalam bus non ekonomi, terdapat komponen tarif dasar ekonomi dan tambahan fasilitas, misalnya AC, *reclining seat*, dan lain-lain. Hal-hal tersebut tentunya hanya diketahui oleh masing-masing PO, sehingga menjadi kewenangan PO untuk menentukan besaran tarif. PO sudah mengetahui cara untuk menentukan tarif, tarif dihitung dari biaya operasional kendaraan ditambah margin keuntungan. Pihak PO tentunya sudah mengetahui biaya operasional, lalu saat terdapat kegiatan

tertentu mereka menaikkan marjin keuntungan, tidak perlu menghitung yang lain karena berlaku mekanisme pasar.

Mengenai penentuan tarif bus non ekonomi tidak terdapat batasan dari Pemerintah, murni mekanisme pasar, namun terdapat pengawasan pada saat-saat tertentu. Misalnya saat libur nasional atau hari besar keagamaan. Pengawasan tersebut misalnya berupa penumpang yang seharusnya diangkut tetapi malah tidak diangkut. Pengawasan terhadap hal tersebut bergantung dari tipe terminal tersebut, misalnya di Surabaya termasuk Terminal Tipe A, maka pengawasan dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui Pemerintah Provinsi.

Penetapan tarif bus non ekonomi merupakan hak dari PO. Saat mereka telah memutuskan untuk memberikan fasilitas bus non ekonomi, mereka tidak hanya menyediakan bus saja tetapi juga lain sebagainya yang terkait. Menjalankan usaha bus non ekonomi merupakan satu hal yang sulit. Jika mereka menjalankan hal tersebut sendiri secara terus menerus, usaha mereka akan mati. Karena misalnya pada saat hari-hari tertentu dihitung saat sepi hanya cukup untuk membayar gaji sopir, untuk mencicil bus, dan lain-lain mungkin masih kurang, maka hal tersebut disiasati dengan mencari keuntungan untuk menutupi kekurangan membayar hutang mungkin, saat terjadi lonjakan penumpang pada hari besar keagamaan atau libur nasional. Hal hal tersebut terkait dengan sistem manajemen perusahaan dan Pemerintah melalui Dinas Perhubungan telah mengetahui hal tersebut. Pemerintah berpendapat jika dibatasi semua, maka tidak akan ada yang mau lagi untuk berbisnis dalam bidang angkutan non ekonomi dan tentunya bidang pengangkutan tidak akan menarik lagi karena tidak menyediakan pilihan pengangkutan bagi penumpang.

Selanjutnya kebutuhan masyarakat semakin meningkat seiring dengan perkembangan zaman dan teknologi. Perkembangan tersebut tentunya harus diikuti dengan perkembangan aturan hukum. Salah satu contoh perkembangan aturan hukum di Indonesia adalah mengenai perlindungan konsumen.

Berikut adalah beberapa hal yang mendorong perkembangan perlindungan konsumen di Indonesia :

1. Semakin kompleksnya kebutuhan manusia  
Latar belakang lahirnya perlindungan konsumen diawali dengan semakin kompleksnya kebutuhan manusia. Kebutuhan tersebut tentunya tidak dapat dihasilkan sendiri oleh mereka, maka bantuan orang lain dalam pemenuhan kebutuhan mereka sangat diperlukan. Berdasar hal tersebut, maka lahirlah konsep konsumen dan pelaku usaha.
2. Globalisasi dan perdagangan bebas  
Globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah memperluas ruang arus transaksi barang dan/atau jasa. Arus transaksi barang dan/atau jasa tidak hanya dapat melintasi batas daerah, namun juga dapat melintasi batas wilayah suatu negara, sehingga barang dan/atau jasa yang ditawarkan untuk memenuhi kebutuhan bervariasi, baik barang dan/jasa produksi luar negeri maupun dalam negeri.<sup>16</sup>
3. Posisi konsumen dan pelaku usaha yang tidak seimbang  
Secara sederhana, umumnya konsumen tidak mengetahui informasi yang cukup akan barang/jasa yang mereka konsumsi, sebaliknya pelaku usaha memiliki informasi lebih akan barang/jasa mereka. Hal tersebut membuat konsumen dan pelaku usaha berada dalam posisi yang tidak seimbang, yaitu konsumen dalam posisi yang 'lemah' dan pelaku usaha dalam posisi yang 'kuat'. Beberapa pelaku usaha memiliki kecenderungan untuk memanfaatkan posisi mereka tersebut untuk mendapatkan keuntungan yang berlebih.
4. Kurangnya kepedulian konsumen akan haknya  
Selain karena kedudukan konsumen dan pelaku usaha yang tidak seimbang, dalam prakteknya banyak konsumen yang kurang peduli akan hak-haknya. Dapat dilihat dalam kehidupan sehari-hari banyak konsumen yang telah dirugikan oleh pelaku usaha, namun enggan untuk melakukan klaim ganti rugi atau melakukan gugatan kepada pelaku usaha. Hal ini dapat disebabkan, antara lain karena malas atau enggannya mereka berperkara di pengadilan, ketidakberdayaan mereka menghadapi pelaku usaha yang besar, ataupun mereka tidak mengetahui bahwa hak-hak mereka dilindungi oleh undang-undang.<sup>17</sup>

Dalam hal penentuan tarif bus non ekonomi, penumpang merupakan seorang konsumen, yaitu pemakai jasa pengangkutan yang disediakan oleh pelaku usaha, dalam hal ini PO. Saat terjadi suatu hal yang menyebabkan kerugian yang dialami oleh penumpang saat berlangsungnya pengangkutan, selain melihat dari sisi UU LLAJ dapat juga dilihat melalui sisi UUPK apakah hak-hak penumpang sebagai konsumen dalam pengangkutan tersebut telah dilindungi dengan baik.

---

<sup>16</sup> Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, (Ghalia Indonesia 2008).[1].

<sup>17</sup> Adrian Sutedi, *Op. Cit.*[9].

Hendaknya pelaku usaha dalam hal ini PO dalam melaksanakan kegiatan pengangkutan melandaskan segala tindakan yang mereka lakukan berdasar asas perlindungan konsumen, dalam hal ini perlindungan terhadap penumpang. Begitu juga dengan kewajiban dan larangan bagi pelaku usaha yang telah diatur dalam UUPK. Larangan bagi pelaku usaha diatur dalam Bab IV Pasal 8-Pasal 17 tentang perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha. Kewajiban pelaku usaha diatur dalam Pasal 7 UUPK.

Selanjutnya Penulis berkesempatan melakukan wawancara dengan salah satu Dosen Hukum Perlindungan Konsumen Fakultas Hukum Universitas Airlangga, mengenai penetapan tarif bus non ekonomi yang dilakukan oleh PO apakah sudah sewajarnya dengan kemampuan dan kepentingan penumpang atau belum serta sesuai dengan perlindungan konsumen di Indonesia.<sup>18</sup> Hal hal yang berhubungan dengan tarif bus non ekonomi, kembali pada prinsip kebebasan berkontrak. Bahwa kebebasan seseorang untuk membuat perjanjian macam apapun dan berisi apa saja sesuai dengan kepentingannya dalam batas-batas kesusilaan dan ketertiban umum, menurut hukum perjanjian Indonesia, seseorang bebas membuat perjanjian dengan pihak manapun yang dikehendakinya. Sumber dari kebebasan berkontrak adalah kebebasan individu, sehingga yang merupakan titik tolaknya adalah kepentingan individu.<sup>19</sup> Misalnya jika penumpang bus non ekonomi membayar Rp50.000; dari Surabaya menuju Trenggalek melewati tol, penumpang masih merasa itu wajar karena biaya tol mahal. Misalnya lagi jika dikenakan tarif lebih tinggi dan penumpang tidak keberatan, kembali lagi dalam asas kebebasan berkontrak. Menilai tingkat kewajaran suatu tarif terhadap penumpang harus ada pembandingan yang sepadan. Sepadan dalam arti disini adalah misal dibandingkan antara bus non ekonomi dengan bus non ekonomi, bukan dengan bus ekonomi. Misalnya PO X mengenakan tarif Rp50.000;,, sedangkan PO Y mengenakan tarif Rp100.000; dalam

---

<sup>18</sup> Wawancara dengan Bambang Sugeng A.S, Dosen Hukum Perlindungan Konsumen Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 21 November 2018

<sup>19</sup> Ghansam Anand, 'Prinsip Kebebasan Berkontrak dalam Penyusunan Kontrak', (2011), 26 Yuridika.



jarak perjalanan yang sama, hal ini baru dianggap tidak wajar. Ketidakwajaran tersebut dapat ditemukan dalam Pasal 8 UUPK.

Selanjutnya misalnya dalam hal perbedaan penawaran dan kenyataan saat pengangkutan berlangsung. Misalnya jika tidak disebutkan Rp50.000; fasilitas lewat tol, AC, *reclining seat*, dan lain-lain, jika tidak disebut tidak apa-apa, namun jika disebutkan tertulis di karcis, iklan atau brosur, namun kenyataannya berbanding terbalik dalam hal fasilitas yang diberikan, hal tersebut dapat diminta pertanggung jawaban kepada PO. Terhadap hal hal tersebut, gugatan merujuk kepada UUPK dan ada pelanggaran terhadap pasal dalam UUPK, dapat dilakukan gugatan Perbuatan Melanggar Hukum atas misalnya kenyamanan, dan atau cara pengiklanan atau menawarkan jasa.

Gugatan tersebut selain dapat dilakukan oleh seorang konsumen atau ahli warisnya, juga dapat dilakukan oleh kelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, serta pemerintah dan/atau instansi yang terkait, sesuai dengan yang disebutkan dalam Pasal 46 ayat (1) UUPK. Gugatan yang dilakukan oleh kelompok konsumen dengan kepentingan yang sama, atau yang sering disebut dengan *class action*, unsur utamanya adalah adanya kerugian dari suatu peristiwa yang sama. Kesamaan kepentingan dan fakta tersebut, dapat dilihat dari adanya perjanjian-perjanjian atau bukti-bukti yang sama, misalnya adanya bukti transaksi, nota pembelian, atau dokumen transaksi yang lain.<sup>20</sup> Sedangkan Pemerintah atau LSM, yang secara tidak langsung menderita kerugian atas suatu peristiwa tertentu yang diakibatkan oleh pelaku usaha dapat menggugat tetapi tidak melalui prosedur *class action*, namun tetap memiliki hak gugat untuk kepentingan umum.<sup>21</sup> Selanjutnya mengenai sanksi yang dapat diterima oleh pelaku usaha, dalam Bab XIII mengenai sanksi, dalam Pasal 60-63 UUPK, bahwa sanksi yang dapat diterima oleh pelaku usaha adalah sanksi administratif, sanksi pidana, dan terhadap sanksi pidana dapat dijatuhkan hukuman tambahan.

---

<sup>20</sup> Bambang Sugeng A.S, "Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Gugatan Kelompok", (2010), 25 Yuridika.

<sup>21</sup> E.Sundari, *Pengajuan Gugatan secara Class Action* (Univ.Atmajaya Yogyakarta 2001).

### Kesimpulan

Dalam hal penentuan tarif bus non ekonomi, bentuk pertanggung jawaban perusahaan angkutan umum bukan bersifat *represif*, melainkan bersifat *preven-tif*. Pengangkut harus mencegah terjadinya suatu kerugian terhadap penumpang, menyiapkan segala sesuatu terkait pengangkutan dengan sangat baik, termasuk penentuan tarif di dalam pengangkutan. Pengangkut harus benar-benar mencegah terjadinya kerugian yang dialami oleh penumpang, bahkan sejak awal sebelum dimulainya perjanjian pengangkutan. Selain hal tersebut, pengangkut juga harus tetap menjunjung tinggi tanggung jawab moral yang berlaku dalam masyarakat. Bertanggung jawab secara moral berarti pihak PO sadar bahwa tindakannya dalam penentuan tarif harus sudah sewajarnya sesuai dengan moral yang berlaku di dalam masyarakat, segala tindakan yang mereka lakukan harus mencegah terjadinya keru-gian terhadap penumpang dan terselenggaranya pengangkutan dengan baik. Dalam hal ini, PO harus bertanggung jawab moral karena PO memiliki kapasitas dalam pengambilan keputusan, dalam hal penentuan tarif bus non ekonomi.

Penentuan mengenai besarnya tarif bus non ekonomi telah sesuai dengan UU LLAJ yaitu dengan ditentukannya tarif tersebut oleh masing-masing Perusa-haan Angkutan Umum. Nilai kewajaran dalam penentuan suatu tarif jika dikaitkan dengan perlindungan konsumen akan sulit apabila tidak ada pembandingnya. Na-mun jika terdapat perbandingan antara misalnya dua atau lebih PO dalam hal per-bedaan besaran tarif bus non ekonomi dengan jarak yang sama dan atau penawaran fasilitas yang berbanding terbalik dengan fakta di lapangan saat pengangkutan ber-langsung, penumpang dapat melakukan gugatan Perbuatan Melanggar Hukum ter-hadap PO dengan dasar gugatan melanggar pasal yang ada dalam UUPK.

### Daftar Bacaan

#### Buku

Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan* (Citra Aditya Bakti 1990).

Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, (Ghalia Indonesia 2008).

E.Sundari, *Pengajuan Gugatan secara Class Action* (Univ.Atmajaya Yogyakarta 2001).

H.M.N Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia : Hukum Pengangkutan* (Djambatan 1995).

Sution Usman Adji,[*et.,al.*],*Hukum Pengangkutan di Indonesia* (Rineka Cipta 1990).

Wuri Adriyani dan Samzari Boentoro, *Buku Ajar Hukum Pengangkutan* (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2007).

### **Jurnal**

Bambang Sugeng A.S, “Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Gugatan Kelompok”, (2010), 25 Yuridika.

Fardan, ‘Tanggung Jawab Pengangkut Terhadap Penumpang Pada Angkutan Jalan Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009’, (2013), 1 Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion.

Ghansam Anand, ‘Prinsip Kebebasan Berkontrak dalam Penyusunan Kontrak’, (2011), 26 Yuridika.

J.S. Mackenzie, ‘The Source of Moral Obligation’, 10 The International Journal of Ethics.

Teuku Rizky Radhian, ‘Tinjauan Hukum Perjanjian Pengangkutan Darat Pupuk Urea Bersubsidi’, (2012), Jurnal Civil Law.

### **Wawancara**

Wawancara dengan Arjani Hia Putra, Kasi Angkutan dan Keselamatan Jalan Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur, 21 November 2018.

Wawancara dengan Bambang Sugeng A.S, Dosen Hukum Perlindungan Konsumen Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 21 November 2018.

Wawancara dengan Nur Wisnu Banrawan, Kepala Bidang Angkutan Dinas Perhubungan Daerah Kabupaten Nganjuk, 19 November 2018.

Wawancara dengan Suhar Adi K., Advokat dan Dosen Luar Biasa Mata Kuliah Etika Profesi Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 27 November 2018.

**Laman**

Andrew Eshleman, 'Moral Responsibility', (The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2001) <<https://plato.stanford.edu/entries/moral-responsibility/>>, accessed 13 November 2018.

Meilikhah, 'Mekanisme Pasar Lambungkan Harga Tiket Bus Mudik', (metrotvnews.com, 2018) <[news.metrotvnews.com/read/2018/06/04/883823/me-kanisme-pasar-lambungkan-harga-tiket-bus-mudik](https://news.metrotvnews.com/read/2018/06/04/883823/me-kanisme-pasar-lambungkan-harga-tiket-bus-mudik)>, accessed 6 Agustus 2018.

**HOW TO CITE:** Savytri Chandra Hapsari, 'Penentuan Tarif Bus Non Ekonomi Oleh Perusahaan Angkutan Umum Dalam Perspektif Hukum Pengangkutan' (2019) Vol. 2 No. 2 Jurist-Diction