

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENUMPANG PADA TRANSPORTASI UDARA NIAGA PADA BANDARA SULTAN HASANUDDIN MAKASSAR

Ashar Sinilele

Pengajar pada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alauddin Makassar

Abstract

In the positive law of Indonesia, there are several laws that provide legal protection to passengers scheduled commercial air transport, among other regulations of Law No. 15 Year 1992 on Flight; OPU Flight Ordinance 1939 or 1939; Government Regulation No. 40 of 1995 Concerning the Air Transport; Government Regulation No. 3 of 2001 on the security and safety of Flight; Law No. 8 of 1999 on Consumer Protection. Air transportation to passengers who feel or losses can file a lawsuit or claim to the airline, the lawsuit or dispute settlement can be reached through two channels, namely the courts and pathways out of court. Both models of dispute resolution are recognized in Act No. 8 of 1999 on Consumer Protection.

Keywords:

Legal Protection, Law Flights, Consumer

Abstrak

Dalam hukum positif Indonesia terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang memberikan perlindungan hukum terhadap penumpang transportasi udara niaga berjadwal, peraturan tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan; Ordonansi Penerbangan 1939 atau OPU 1939; Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 Tentang Angkutan Udara; Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 Tentang keamanan dan keselamatan Penerbangan; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Terhadap penumpang transportasi udara yang merasa atau mengalami kerugian dapat mengajukan gugatan atau klaim kepada perusahaan penerbangan, penyelesaian gugatan atau sengketa dapat ditempuh melalui dua jalur yaitu jalur pengadilan dan jalur di luar pengadilan. Kedua model penyelesaian sengketa tersebut diakui di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Kata Kunci:

Perlindungan Hukum, Undang-undang Penerbangan, Konsumen

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Dalam era sekarang ini, masyarakat sudah memasuki serta menuju ke arah Transportasi udara niaga dewasa ini mengalami perkembangan pesat, hal tersebut dapat dilihat dari banyak perusahaan atau maskapai penerbangan yang melayani jasa penerbangan ke berbagai rute penerbangan baik domestik maupun internasional, perusahaan atau maskapai penerbangan yang beroperasi dengan menggunakan pesawat terbang. Perusahaan-perusahaan yang melayani jasa penerbangan niaga diantaranya Garuda Indonesia, Merpati, Sriwijaya, Lion Air dan lain-lain.

Penerbangan komersil atau niaga merupakan bentuk transportasi udara yang mengenakan biaya bagi penggunanya. Jenis penerbangan ini dibedakan lagi menjadi dua bentuk, yaitu penerbangan niaga berjadwal dan penerbangan niaga tidak berjadwal. Perkembangan jumlah perusahaan penerbangan di satu sisi menguntungkan bagi para pengguna jasa transportasi udara (penumpang dan pemilik kargo) karena akan banyak pilihan.

Perusahaan-perusahaan tersebut bersaing untuk menarik penumpang sebanyak-banyaknya dengan menawarkan tarif yang lebih murah atau menawarkan berbagai bonus. Namun di sisi lain, dengan tarif yang murah tersebut sering menurunkan kualitas pelayanan (*service*), bahkan yang lebih mengkhawatirkan lagi adalah akan menyebabkan berkurangnya kualitas pemeliharaan (*maintenance*) pesawat sehingga rawan terhadap keselamatan penerbangan dan akan berdampak kurang baik terhadap keamanan, kenyamanan dan perlindungan konsumen.

Menjamurnya maskapai penerbangan dalam kurun waktu 10 tahun terakhir di satu sisi memberikan implikasi positif bagi masyarakat pengguna jasa penerbangan, yaitu banyak pilihan atas operator penerbangan dengan berbagai ragam pelayanannya. Di samping itu, banyaknya maskapai penerbangan telah menciptakan iklim yang kompetitif antara satu maskapai penerbangan dengan maskapai penerbangan lainnya yang pada ujungnya melahirkan tiket murah yang diburu masyarakat secara antusias. Namun, kompetisi ini pada sisi lain juga menimbulkan kekhawatiran bahwa harga tiket murah akan berdampak pada kualitas layanan, khususnya layanan atas perawatan pesawat. Kekhawatiran tersebut muncul akibatnya sering terjadinya kecelakaan pesawat terbang.

Dalam hal ini pengangkut atau maskapai penerbangan berkewajiban untuk mengangkut penumpang dengan aman dan selamat sampai di tempat tujuan secara tepat waktu, dan sebagai kompensasi dari pelaksanaan kewajibannya tersebut maka perusahaan penerbangan mendapatkan bayaran sebagai ongkos penyelenggaraan pengangkutan dari penumpang.

Dalam praktik kegiatan transportasi udara niaga sering kali pengangkut tidak memenuhi kewajibannya secara baik dan benar atau dapat dikatakan telah melakukan "*wanprestasi*". Beberapa kasus atau fakta yang dapat dikategorikan

sebagai bentuk *wanprestasi* oleh pengangkut adalah tidak memberikan keselamatan dan keamanan penerbangan kepada penumpang yaitu, berupa terjadinya kecelakaan pesawat yang mengakibatkan penumpang meninggal dunia dan/atau cacat, penundaan penerbangan atau “*delay*”, keterlambatan, kehilangan atau kerusakan barang bagasi milik penumpang, pelayanan yang kurang memuaskan, informasi yang tidak jelas tentang produk jasa yang ditawarkan dan lain-lain.

Setiap kecelakan penerbangan selalu menimbulkan kerugian bagi penumpang yang tentu saja melahirkan permasalahan hukum, khususnya berkenaan dengan tanggung jawab 6 R. Subekti, 1995, *Aneka Perjanjian*, (Bandung: PT Citra Aditya) Hal. 697 Wanprestasi merupakan suatu keadaan dimana debitur (orang berhutang) tidak melaksanakan prestasi sebagaimana mestinya terhadap kreditur sesuai dengan yang telah diperjanjikan perusahaan penerbangan atau pengangkut (*carrier*) terhadap penumpang dan pemilik barang baik sebagai para pihak dalam perjanjian pengangkutan maupun sebagai konsumen, selain itu persoalan lain bagi konsumen adalah adanya keterlambatan pelaksanaan pengangkutan udara yang terkadang melebihi batas toleransi. Tidak ada upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap permasalahan tersebut.

Pada prinsipnya kegiatan pengangkutan udara merupakan hubungan hukum yang bersifat perdata akan tetapi mengingat transportasi udara telah menjadi kebutuhan masyarakat secara luas maka diperlukan campur tangan pemerintah dalam kegiatan pangangkutan udara yaitu menentukan kebijakan-kebijakan atau regulasi yang berhubungan dengan kegiatan pengangkutan udara sehingga kepentingan konsumen pengguna jasa transportasi udara terlindungi. Meskipun perjanjian pengangkutan pada hakekatnya sudah harus tunduk pada pasal-pasal dari bagian umum dari hukum perjanjian *Burgerlijk Wetboek* (KUH Perdata), akan tetapi oleh undang-undang telah ditetapkan berbagai peraturan khusus yang bertujuan untuk kepentingan umum membatasi kebebasan dalam hal membuat perjanjian pengangkutan, yaitu meletakkan berbagai kewajiban khusus kepada pihaknya pengangkut yang tidak boleh disingkirkan dalam perjanjian. Berkenaan dengan hal tersebut menurut Sri Redjeki Hartono, negara mempunyai kewajiban untuk mengatur agar kepentingan-kepentingan yang berhadapan harus dapat dipertemukan dalam keselarasan dan harmonisasi yang ideal. Untuk itu, negara mempunyai kewenangan untuk mengatur dan campur tangan dalam memprediksi kemungkinan pelanggaran yang terjadi dengan menyediakan rangkaian perangkat peraturan yang mengatur sekaligus memberikan ancaman berupa sanksi apabila terjadi pelanggaran oleh Ridwan Khairandy, 2006, *Tanggung Jawab Pengangkut dan Asuransi Tanggung Jawab Sebagai Instrumen Perlindungan Konsumen Angkutan Udara*, (Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis Vol 25)

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, penulis merumuskan masalah antara lain berikut:

- a. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap penumpang pada transportasi

udara niaga pada Bandara Sultan Hasanuddin Makassar?

- b. Upaya apakah ditempuh oleh penumpang yang mengalami kerugian pada Bandara Sultan Hasanuddin Makassar?

3. Tujuan Penelitian

Ada beberapa tujuan penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum terhadap penumpang transportasi udara niaga pada bandara Sultan Hasanuddin Makassar.
- b. Untuk mengetahui upaya hukum yang dapat ditempuh oleh konsumen terhadap kerugian yang dialami oleh konsumen pada Bandara Sultan Hasanuddin Makassar?

4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis, penelitian ini dalam rangka pengembangan ilmu hukum khususnya hukum pengangkutan udara dan hukum perlindungan konsumen. Sedangkan secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan kegiatan pengangkutan udara niaga, antara lain;

- a. Pemerintah selaku regulator dalam kegiatan pengangkutan udara khususnya dalam rangka penyusunan kebijakan pemberdayaan konsumen;
- b. Perusahaan atau maskapai penerbangan dapat dijadikan sebagai bahan rujukan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa transportasi udara;

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Pengertian Transportasi Niaga

Pengangkutan sering diganti dengan kata "transportasi". Pengangkutan lebih menekankan pada aspek yuridis sedangkan transportasi lebih menekankan pada aspek kegiatan perekonomian, akan tetapi keduanya memiliki makna yang sama, yaitu sebagai kegiatan pemindahan dengan menggunakan alat angkut yang disebut pesawat.

Dalam buku Abdul Kadir Muhammad mendefinisikan Pengangkutan sebagai proses kegiatan pemindahan penumpang dan/atau barang dari suatu tempat ke tempat lain dengan menggunakan berbagai jenis alat pengangkut mekanik yang diakui dan diatur undang-undang sesuai dengan bidang angkutan dan kemajuan teknologi. Selanjutnya ia menambahkan bahwa pengangkutan memiliki tiga dimensi pokok, yaitu pengangkutan sebagai usaha, pengangkutan sebagai perjanjian dan pengangkutan sebagai proses.¹

¹ Abdulkadir Muhammad, 1998, *Hukum Pengangkutan Niaga*, (Bandung: Penerbit Citra Aditya Bhakti). Demikian juga Rustian Kamaludin, Abdulkadir Muhammad, 2007, *Arti Penting dan Strategis Multimoda Pengangkutan Niaga di Indonesia, dalam Perspektif Hukum Bisnis di Era Globalisasi Ekonomi*, (Yogyakarta: Penerbit Genta Press).

- pengangkutan sungai, kanal, danau dan sebagainya;
- d) Pengangkutan pipa (*pipe line transportation*), seperti transportasi untuk mengangkut atau mengalirkan minyak tanah, bensin dan air minum;
 - e) Pengangkutan laut atau samudera (*ocean transportation*), yaitu angkutan dengan menggunakan kapal laut yang mengarungi samudera;
 - f) Pengangkutan udara (*transportation by air atau air transportation*), yaitu pengangkutan dengan menggunakan kapal terbang yang melalui jalan udara.

3. Fungsi dan Kegunaan Pengangkutan

Menurut Sri Redjeki Hartono pengangkutan dilakukan karena nilai barang akan lebih tinggi di tempat tujuan daripada di tempat asalnya, karena itu dikatakan pengangkutan memberi nilai kepada barang yang diangkut dan nilai ini lebih besar daripada biaya-biaya yang dikeluarkan. Nilai yang diberikan adalah berupa nilai tempat (*place utility*) dan nilai waktu (*time utility*). Nilai tempat (*place utility*) mengandung pengertian bahwa dengan adanya pengangkutan berarti terjadi perpindahan barang dari suatu tempat, dimana barang tadi dirasakan kurang berguna atau bermanfaat di tempat asal, akan tetapi setelah adanya pengangkutan nilai barang tersebut bertambah, bermanfaat dan memiliki nilai guna bagi manusia, oleh karena itu apabila dilihat dari kegunaan dan manfaatnya bagi manusia, maka barang tadi sudah bertambah nilainya karena ada pengangkutan.

4. Pengertian dan Asas Hukum Pengangkutan

Mertokusumo memberikan ulasan asas hukum sebagai berikut: "...*bahwa asas hokum bukan merupakan hukum kongkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan yang kongkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sufatsifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan kongkrit tersebut* Sejalan dengan pendapat Mertokusumo tersebut, Rahardjo berpendapat bahwa asas hukum bukan merupakan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya, asas-asas hukum memberi makna etis kepada setiap peraturan-peraturan hukum serta tata hukum selanjutnya dipaparkan bahwa asas hukum ia ibarat jantung peraturan hukum atas dasar dua alasan yaitu, *pertama* asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti bahwa penerapan peraturan-peraturan hukum itu dapat dikembalikan kepada asas-asas hukum.

Kedua, karena asas hukum mengandung tuntunan etis, maka asas hukum diibaratkan sebagai jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya.

Di dalam hukum pengangkutan juga terdapat asas-asas hukum, yang terbagi ke dalam dua jenis, yaitu bersifat publik dan bersifat perdata, asas yang bersifat

publik merupakan landasan hukum pengangkutan yang berlaku dan berguna bagi semua pihak, yaitu pihak-pihak dalam pengangkutan, pihak ketiga yang berkepentingan dengan pengangkutan, dan pihak pemerintah.

5. Asas-asas Hukum Pengangkutan Bersifat Publik

Ada beberapa asas hukum pengangkutan yang bersifat publik, yaitu sebagai berikut:

- a. Asas manfaat yaitu, bahwa penerbangan harus dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemanusiaan, peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengembangan perikehidupan yang berkesinambungan bagi warga negara, serta upaya peningkatan pertahanan dan keamanan negara;
- b. Asas usaha bersama dan kekeluargaan yaitu, bahwa penyelenggaraan usaha di bidang penerbangan dilaksanakan untuk mencapai cita-cita dan aspirasi bangsa yang dalam kegiatannya dapat dilakukan oleh seluruh lapisan masyarakat dan dijiwai oleh semangat kekeluargaan;
- c. Asas adil dan merata yaitu, bahwa penyelenggaraan penerbangan harus dapat memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada segenap lapisan masyarakat dengan biaya yang terjangkau oleh masyarakat;
- d. Asas keseimbangan yaitu, bahwa penerbangan harus diselenggarakan sedemikian rupa sehingga terdapat keseimbangan yang serasi antara sarana dan prasarana, antara kepentingan pengguna dan penyedia jasa, antara kepentingan individu dan masyarakat, serta antara kepentingan nasional dan internasional;
- e. Asas kepentingan umum yaitu, bahwa penyelenggaraan penerbangan harus mengutamakan kepentingan pelayanan umum bagi masyarakat luas;
- f. Asas keterpaduan yaitu, bahwa penerbangan harus merupakan kesatuan yang bulat dan utuh, terpadu, saling menunjang, dan saling mengisi baik intra maupun antar modal transportasi;

6. Asas Hukum Pengangkutan Bersifat Perdata

Dalam kegiatan pengangkutan terdapat hubungan hukum antara pihak pengangkut dan penumpang, hubungan hukum tersebut harus di dasarkan pada asas-asas hukum. Asas hukum pengangkutan bersifat perdata terdiri dari; sebagai berikut:

- a. Asas konsensual yaitu, perjanjian pengangkutan tidak diharuskan dalam bentuk tertulis, sudah cukup dengan kesepakatan pihak-pihak. Akan tetapi, untuk menyatakan bahwa perjanjian itu sudah terjadi atau sudah ada harus dibuktikan dengan atau didukung dengan dokumen pengangkutan;
- b. Asas Koordinatif yaitu, pihak-pihak dalam pengangkutan mempunyai kedudukan yang setara atau sejajar, tidak ada pihak yang mengatasi atau membawahi yang lain. Meskipun pengangkut menyediakan jasa dan melaksanakan perintah penumpang atau pengirim barang, pengangkut bukan bawahan penumpang atau pengirim barang. Pengangkut merupakan salah satu

bentuk pemberian kuasa.

- c. Asas campuran yaitu, pengangkutan merupakan campuran dari 3 (tiga) jenis perjanjian yakni, pemberian kuasa, penyimpanan barang dan melakukan pekerjaan dari pengirim kepada pengangkut. Ketentuan ketiga jenis perjanjian ini berlaku pada pengangkutan, kecuali jika ditentukan lain dalam perjanjian pengangkutan.
- d. Asas pembuktian dengan dokumen yaitu, setiap pengangkutan selalu dibuktikan dengan dokumen angkutan, tidak ada dokumen pengangkutan berarti tidak ada perjanjian pengangkutan, kecuali jika kebiasaan yang sudah berlaku umum, misalnya pengangkutan untuk jarak dekat biasanya tidak ada dokumen atau tiket penumpang, contohnya angkutan dalam kota.

7. Perlindungan Konsumen Pada Transportasi Niaga

a. Aspek keselamatan penerbangan

Tujuan utama kegiatan penerbangan komersil adalah keselamatan penerbangan. Aspek ini berkaitan erat dengan perlindungan konsumen terhadap pengguna jasa transportasi udara niaga, dalam konteks ini maka semua perusahaan penerbangan wajib untuk mengantisipasi segala kemungkinan yang dapat mencelakakan penumpangnya, oleh karena itu setiap perusahaan penerbangan komersil dituntut untuk menyediakan armada pesawatnya yang handal dan selalu dalam keadaan laik terbang.

Keselamatan penerbangan berkaitan erat dengan fisik pesawat terbang serta aspek pemeliharaan (*maintenance*) sehingga terpenuhi persyaratan teknik penerbangan, selain itu aspek keselamatan penerbangan juga berkenaan erat dengan faktor sumber daya manusia yang terlibat dalam kegiatan penerbangan. Keselamatan penerbangan merupakan hasil keseluruhan dari kombinasi berbagai faktor, yaitu faktor pesawat udara, personil, sarana penerbangan, operasi penerbangan dan badan-badan pengatur penerbangan

b. Aspek Keamanan Penerbangan

Secara fisik aspek keamanan merupakan suatu aspek yang paling terasa oleh konsumen pengguna jasa angkutan udara di samping aspek kecelakaan pesawat udara. Keamanan penerbangan maksudnya adalah aman dari berbagai gangguan, baik secara teknis maupun gangguan dari perampokan, perampasan dan serangan teroris. Dalam aspek keamanan ini perusahaan penerbangan wajib menjamin keamanan selama melakukan penerbangan.

c. Aspek Kenyamanan selama penerbangan

Dalam aspek kenyamanan dalam penerbangan, terkandung makna bahwa:

Perusahaan penerbangan komersil wajib memberikan kenyamanan kepada penumpangnya. Aspek kenyamanan penerbangan berkaitan erat dengan kelengkapan pesawat udara seperti tempat duduk, kelengkapan fasilitas, pengatur suhu udara, fasilitas Bandar udara.

makna bahwa prosedurnya tidak memakan waktu yang lama, dalam kaitan ini dapat menggunakan penyelesaian sengketa di luar pengadilan, sebab biasanya penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan memakan waktu yang lama.

h. Aspek perlindungan melalui asuransi

Pada umumnya perusahaan penerbangan mengasuransikan dirinya terhadap risikorisiko yang kemungkinan akan timbul dalam penyelenggaraan kegiatan penerbangannya, antara lain mengasuransikan risiko tanggung jawab terhadap penumpang. Di samping asuransi yang ditutup oleh perusahaan penerbangan tersebut, di Indonesia dikenal juga asuransi wajib jasa raharja.

C. METODE PENELITIAN

1. Lokasi penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan normatif dilakukan dengan cara mengkaji ketentuan-ketentuan yang berlaku yang berkenaan dengan kegiatan transportasi udara niaga pada bandara Sultan Hasanuddin Makassar

2. Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini, adalah data sekunder. Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan menggunakan metode kepustakaan (*library studies*) atau dikenal juga dengan nama studi dokumen yaitu antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.
- b. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 Tentang Angkutan Udara
- d. Ordonansi Penerbangan 1939 atau OPU 1939;

3. Metode Pengumpulan Data

Data yang diperoleh selanjutnya diolah dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a) Seleksi data, yaitu pemeriksaan data untuk mengetahui apakah data tersebut sudah lengkap sesuai dengan keperluan penelitian.
- b) Klasifikasi data, yaitu menempatkan data sesuai dengan bidang pokok bahasan agar mudah dalam menganalisisnya.

D. PEMBAHASAN

1. Perlindungan Hukum Penumpang Transportasi Udara Niaga pada Bandara Sultan Hasanuddin Makassar

Transportasi udara selain sebagai sarana migrasi atau perpindahan baik manusia maupun barang-barang, juga sebagai sarana penunjang mobilitas para pelaku bisnis dan perdagangan baik dari di tingkat lokal maupun bisnis internasional. Dipilihyan modal transportasi udara karena jenis moda ini memiliki karekteristik, yaitu mampu mencapai tujuan dalam waktu cepat, menggunakan

teknologi tinggi, dan memiliki tingkat keselamatan yang tinggi. Akan tetapi dalam kurun waktu beberapa tahun terakhir banyak terdapat peristiwa kecelakaan pada transportasi udara yang memakan atau menimbulkan banyak kerugian baik jiwa maupun harta.

Setiap terjadinya peristiwa kecelakaannya tentunya akan berdampak secara hukum, karena selalu membawa dampak kerugian sehingga melahirkan tanggung jawab hukum.

Dalam hal ini terutama bagi perusahaan penerbangan atau pengangkut (*carrier*) terhadap penumpang dan pemilik barang, baik sebagai para pihak dalam perjanjian maupun sebagai konsumen. Selain banyaknya kecelakaan pesawat yang berakibat kematian dan cacad, ternyata dalam praktik penyelenggaraan transportasi udara niaga banyak pelanggaran hak-hak penumpang oleh maskapai penerbangan, sehubungan dengan itu perlu adanya penegakan hukum.

a. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1992 No. 53. Tambahan Lembaran Negara RI No. 3481. Kelahiran Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 didasari oleh suatu keadaan dimana dunia penerbangan telah mengalami perkembangan yang sangat pesat, sehingga undangundang yang telah ada dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman.

Selain dalam rangka mengikuti perkembangan zaman, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, kelahiran Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 juga didasari oleh suatu keharusan untuk mentaati hukum internasional di bidang penerbangan sebab Indonesia sebagai salah satu negara anggota Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (*International Civil Aviation Organization, disingkat ICAO*) sebagaimana tercantum dalam konvensi Chicago 1944 beserta Annexes dan dokumen-dokumen teknis operasional serta konvensi-konvensi internasional terkait lainnya, merupakan ketentuan-ketentuan yang harus ditaati sesuai dengan kepentingan nasional.

b. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 dikeluarkan untuk melaksanakan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan, khususnya mengenai keamanan dan keselamatan penerbangan. Di dalam penjelasannya secara jelas dikemukakan kegiatan penerbangan penuh dengan risiko yang sangat tinggi, sekecil apapun kesalahan yang dilakukan oleh pengangkut dapat berakibat fatal, yaitu terjadinya kecelakaan pesawat yang dapat mengakibatkan kerugian bagi penumpang. Oleh karena itulah masalah keamanan dan keselamatan penerbangan mendapat perhatian serius dalam dunia penerbangan, karena menyangkut jiwa manusia.

c. *Tanggung Jawab Perusahaan Pengangkutan Udara Terhadap Penumpang*

Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992, pengangkut memiliki beberapa tanggung jawab terhadap penumpang, sebagaimana diatur dalam Pasal 43 yang menyatakan:

- (1) Perusahaan angkutan udara yang melakukan kegiatan angkutan udara niaga bertanggung jawab atas:
 - a) kematian atau lukanya penumpang yang diangkut;
 - b) musnah, hilang atau rusaknya barang yang diangkut;
 - c) keterlambatan angkutan penumpang dan/atau barang yang diangkut apabila terbukti hal tersebut merupakan kesalahan pengangkut.
- (2) Batas jumlah ganti rugi terhadap tanggung jawab pengangkut sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Ketentuan mengenai tanggung jawab yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 di atas hanya menentukan bentuk-bentuk tanggung jawab pengangkut sedangkan persyaratan untuk dapat dipertanggungjawabkan, cara penerapannya dan besaran ganti ruginya tidak diatur. Bentuk tanggung jawab perusahaan pengangkutan udara terdiri dari tanggung jawab terhadap kematian atau luka-luka penumpang.

Dalam hukum pengangkutan tanggung jawab ini dikenal dengan tanggung jawab terhadap penumpang. Tanggung jawab berikutnya adalah tanggung jawab terhadap barang.

Mengingat di dalam undang-undang Nomor 15 Tahun 1992 ketentuan tentang tanggung jawab pengangkut hanya bersifat pokok atau umum maka diperlukan aturan-aturan yang lebih jelas dan terinci, dengan demikian diperlukan pengaturan yang bersifat operasional atau secara lebih teknis. Sehubungan dengan itu maka di keluarkanlah Peraturan pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 Tentang Angkutan Udara. Pada Pasal 42 PP No 40 Tahun 1995 tersebut, dinyatakan Perusahaan angkutan udara yang melakukan kegiatan angkutan udara niaga berjadwal bertanggung jawab atas:

- a) Kematian atau lukanya penumpang yang diangkut;
- b) Musnah, hilang atau rusaknya barang yang diangkut;
- c) Keterlambatan angkutan penumpang dan/atau barang yang diangkut apabila terbukti hal tersebut merupakan kesalahan pengangkut.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 dan Peraturan pemerintah Nomor 40 tahun 1995 di atas dapat disimpulkan bahwa ada tiga bentuk tanggung jawab perusahaan angkutan udara niaga, yaitu: Tanggung jawab terhadap penumpang; Tanggung jawab pengangkut terhadap barang dan Tanggung jawab terhadap keterlambatan.

Selanjutnya dari ketiga bentuk tanggung jawab tersebut, adanya perbedaan

terhadap luka-luka yang dialami penumpang. Pasal ini menganut prinsip bahwa pengangkut selalu bertanggung jawab terhadap kerugian yang dialami penumpang yang mengalami luka-luka atau cedera lain pada tubuh, atau meninggal dunia asalkan syarat-syaratnya terpenuhi, yaitu: adanya kecelakaan (*on board*) yang terjadi, kecelakaan tersebut harus ada hubungannya dengan 105 E.

Pengangkutan udara, kecelakaan ini harus terjadi di dalam pesawat terbang atau selama melakukan tindakan dalam hubungan dengan naik ke atau turun dari pesawat terbang. Selanjutnya dalam pasal ini ditentukan pihak-pihak yang dapat melakukan penuntutan jika meninggalnya penumpang yaitu suami atau isteri dari si penumpang, anak-anaknya atau orang tuanya, yang menjadi tanggungan si korban meninggal. Ketentuan ini bersifat limitatif artinya menutup kemungkinan pihak lain untuk mengajukan gugatan. Sedangkan menurut Konvensi Warsawa 1929, para pihak yang dapat melakukan penuntutan adalah ahli waris yang sah dari korban yang meninggal dunia. Dengan demikian, ketentuan menurut ordonansi lebih sempit jika dibandingkan dengan Konvensi Warsawa.

Meskipun peraturan telah menentukan tanggung jawab pengangkut, akan tetapi diperlukan beberapa persyaratan yang harus terpenuhi, agar dapat dilaksanakan. Persyaratan-persyaratan tersebut antara lain:

1. kerugian disebabkan adanya kecelakaan (*accident*)
2. kecelakaan tersebut terjadi di dalam pesawat (*on board the aircraft*)
3. atau terjadi pada saat naik atau turun pesawat (embarkasi atau disembarkasi)

Dalam penjelasan Pasal 43 UU Nomor 15 Tahun 1992 dinyatakan perusahaan penerbangan akan dikenakan tanggung jawabnya apabila kematian atau lukanya penumpang diakibatkan karena kecelakaan selama dalam pengangkutan udara dan terjadi di dalam pesawat udara atau kecelakaan selama dalam pengangkutan udara dan terjadi di dalam pesawat udara atau kecelakaan pada saat naik ke atau turun dari pesawat udara. Termasuk dalam pengertian lukanya penumpang adalah cacat fisik dan/atau cacat mental. Dari penjelasan di atas yang harus dipahami adalah kriteria kecelakaan, sebab undang-undang tidak menentukan dengan jelas pengertian kecelakaan. Untuk memperoleh gambaran mengenai apa yang dimaksud dengan kecelakaan tentunya harus merujuk pada sumber-sumber yang lain, antara lain peraturan teknis, pendapat para ahli dan putusan pengadilan.

d. Persyaratan Berlakunya Tanggung Jawab Perusahaan Pengangkutan Udara Sebagai Pengangkut

Dalam menentukan tanggung jawab pengangkut diperlukan beberapa persyaratan, dengan demikian tidak semua kerugian penumpang dapat dimintakan ganti rugi, hanya kerugian-kerugian yang memenuhi persyaratan saja yang akan diganti rugi. Persyaratan-persyaratan tersebut sebagai berikut:

e. Adanya Kecelakaan Pesawat Terbang

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa adanya kecelakaan

barang, tertukar dan lain-lain. Fakta-fakta kerugian-kerugian yang dialami oleh penumpang tersebut dalam perspektif hukum merupakan salah satu bentuk pelanggaran hukum, menurut hukum salah satu tanggung jawab pengangkut adalah bertanggung jawab terhadap barang penumpang sebagaimana dinyatakan dalam pasal 43 UU No 15 Tahun 1992 dan Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995, yang menyatakan perusahaan angkutan udara niaga bertanggung jawab atas kerusakan, hilang atau musnahnya barang. Ordonansi Pengangkutan udara 1939 juga mengatur mengenai tanggung jawab pengangkut terhadap barang, yaitu Pasal 25 yang menyatakan:

- (1) Pengangkut bertanggung jawab untuk kerugian yang timbul sebagai akibat dari kehancuran, kehilangan atau kerusakan bagasi atau barang, bila kejadian yang menyebabkan kerugian itu terjadi selama pengangkutan udara.
- (2) Pengangkutan udara seperti yang dimaksud oleh ayat yang lain, meliputi juga waktu bagasi atau orang yang berada di bawah pengawasan pengangkut, baik di lapangan terbang atau di mana saja dalam hal pendaratan di luar Suatu lapangan terbang udara tidak meliputi pengangkutan di darat, laut atau (3) Waktu pengangkutan udara tidak meliputi pengangkutan di darat, laut atau sungai yang dilaksanakan di luar lapangan terbang. Akan tetapi bila pengangkutan semacam itu dilakukan untuk melaksanakan suatu perjanjian pengangkutan udara dalam hubungan dengan pemuatan, penyerahan atau pemindahan muatan, maka pengangkut bertanggung jawab untuk semua kerugian, seakan-akan kerugian ini timbul sebagai akibat dari suatu kejadian selama pengangkutan udara, kecuali bila pengangkut dapat membuktikan, bahwa kerugian itu adalah kejadian yang tidak terjadi selama pengangkutan udara.

f. Tanggung Jawab Perusahaan Pengangkutan Udara terhadap Keterlambatan Penerbangan

Secara harfiah keterlambatan berarti tidak tepat atau tidak sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan, atau dapat juga diartikan kemunduran jadwal. Dikaitkan dengan kegiatan penerbangan, maka dapat dikemukakan bahwa keterlambatan penerbangan (*delay*) adalah suatu keadaan dimana penerbangan tidak sesuai dengan waktu keberangkatan pesawat dari Bandar udara menuju Bandar udara tujuan. Keterlambatan penerbangan tentunya akan menimbulkan konsekuensi bagi penumpang antara lain: akan terlambat tiba di tempat tujuan, harus menunggu hingga diberangkatkan. Keterlambatan penerbangan bersifat paradoksal dengan tujuan penerbangan yaitu cepat tiba ditujuan.

Keterlambatan penerbangan sampai dengan saat ini masih menjadi persoalan dalam kegiatan penerbangan, masalah ini banyak mendapat perhatian dari berbagai pihak, persoalan ini sering dikeluhkan oleh konsumen. Padahal alasan utama konsumen menggunakan jasa penerbangan adalah karena ketepatan waktu tiba di tempat tujuan.

Keluhan-keluhan konsumen berkenaan dengan keterlambatan penerbangan ini banyak di jumpai dimedia massa baik cetak maupun elektronik.

Dengan demikian, apabila masih ada perusahaan penerbangan yang mencantumkan klausula baku yang membatasi tanggung jawabnya maka hal tersebut bertentangan dan batal demi hukum(neitig). Dalam perkembangan penerbangan dalam negeri, para penumpang tidak banyak berbuat jika mengalami keterlambatan mereka hanya pasrah menerima saja apa yang diputuskan oleh maskapai penerbangan, menganggap hal yang wajar, perusahaan penerbangan selalu beralasan bahwa penundaan jadwal penerbangan dikarenakan alasan teknis pesawat demi keselamatan dan keamanan penerbangan. Dalam sejarah penerbangan di negeri ini tidak banyak perkara di pengadilan yang berkaitan dengan keterlambatan penerbangan.

2. Upaya Hukum Ditempuh oleh Penumpang yang Mengalami Kerugian pada Bandara Sultan Hasanuddin Makassar?

a. Ganti dalam hal terjadi kecelakaan pesawat

Mengenai besarnya ganti rugi sehubungan dengan luka-luka atau meninggalnya penumpang di atur dalam pasal 30 OPU 1939 yang menyatakan (1) Pada pengangkutan penumpang tanggungjawab pengangkut terhadap tiap-tiap penumpang atau terhadap keluarganya seluruhnya yang disebut dalam pasal 24 ayat (2), dibatasi sampai jumlah 12.500 gulden. Bila ganti rugi ditetapkan sebagai bunga, maka jumlah uang pokok yang dibungakan itu tak boleh melebihi jumlah tersebut di atas. Akan tetapi penumpang dapat mengadakan perjanjian khusus dengan pengangkut untuk meninggikan batas tanggung-jawab itu”.

Dalam perkembangan kegiatan transportasi udara niaga ketentuan Pasal 30 Ordonansi Pengangkutan Udara 1939 tersebut telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 Tentang Pengangkutan Udara, yang diatur pada Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 yang menyatakan:

- 1) Santunan untuk penumpang yang meninggal dunia karena kecelakaan pesawat udara ditetapkan sebesar Rp 40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah).
- 2) Santunan untuk penumpang yang menderita luka karena kecelakaan pesawatudara atau sesuatu peristiwa di dalam pesawat udara atau selama waktu antara embarkasi dan debarkasi berlangsung, ditetapkan sampai dengan setinggi- tingginya Rp 40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah).
- 3) Santunan ganti rugi bagi penumpang yang menderita cacat tetap karena kecelakaan pesawat udara ditetapkan berdasarkan tingkat cacat tetap yang dialami sampai dengan setinggi-tingginya Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Berdasarkan ketentuan di atas dapat dijelaskan bahwa, besarnya ganti kerugian bagi penumpang yang meninggal dunia, mengalami luka-luka, dan mengalami

cacad tetap. Adapun besarnya nilai santunan ganti rugi sebesar-besarnya adalah Rp. 40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah) untuk korban meninggal dunia atau korban yang mengalami luka-luka, sedangkan untuk korban yang mengalami cacad tetap nilai ganti kerugiannya sebesar Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Jumlah ganti kerugian ini wajib dibayar oleh perusahaan pengangkutan udara. Jika dilihat dari jumlah nilai ganti kerugian di atas sungguh sangat kecil sekali sangat tidak memadai, oleh karena itu perlu dilakukan peninjauan kembali atas besaran ganti rugi tersebut. Perlu dilakukan peninjauan terhadap ketentuan mengenai ganti rugi ini didasari pertimbangan bahwa Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1995, sudah lama dan tidak cocok lagi dengan waktu saat ini.

Dalam praktik pemberian santunan atau ganti rugi khususnya untuk korban yang meninggal dunia oleh maskapai penerbangan dibayar jauh lebih besar dari ketentuan peraturan perundang-undangan, besar nominal ganti kerugiannya di atas seratus juta rupiah. Besarnya nilai santunan yang diberikan oleh perusahaan penerbangan kepada korban atau ahli warisnya ternyata tidak sama antara satu perusahaan dengan perusahaan lainnya.

b. Ganti Rugi Terhadap Keterlambatan Penerbangan

Berbeda dengan tanggung jawab perusahaan pengangkutan udara terhadap penumpang berkenaan dengan kematian atau luka-luka penumpang dan tanggung jawab terhadap barang, yang mana undang-undang menentukan besaran nilai ganti ruginya, sedangkan tanggung jawab perusahaan pengangkutan udara terhadap kelembatan tidak ditentukan secara limitative besarnya nilai ganti rugi.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 hanya menyatakan bahwa perusahaan pengangkutan udara wajib untuk memberikan pelayanan kepada penumpang selama terjadinya penundaan penerbangan sebagaimana dinyatakan dalam pasal Pasal 40, Perusahaan angkutan udara niaga wajib memberikan pelayanan yang layak terhadap setiap calon pengguna jasa angkutan udara. Selanjutnya dalam Pasal 41 dinyatakan: (1) Perusahaan udara niaga wajib mengutamakan pengangkutan calon penumpang atau barang yang pemiliknyanya telah melaksanakan kewajibannya sesuai perjanjian pengangkutan yang disepakati. (2) Dalam hal terjadi keterlambatan atau penundaan dalam pengangkutan karena kesalahan pengangkut, perusahaan angkutan wajib memberikan pelayanan yang layak kepada penumpang atau memberikan ganti rugi atas kerugian yang secara nyata dialami oleh penumpang atau pemilik barang.

Dalam penjelasannya dinyatakan yang dimaksud dengan memberikan pelayanan yang layak dalam ketentuan ini adalah memberikan pelayanan dalam batas kelayakan sesuai kemampuan pengangkut kepada penumpang selama menunggu keberangkatan antara lain berupa penyediaan tempat dan konsumsi secara layak selama menunggu keberangkatan atau mengupayakan mengalihkan angkutan ke perusahaan angkutan udara niaga lainnya sesuai perjanjian pengangkutan yang disepakati.

c. *Perlindungan Asuransi bagi penumpang*

Secara yuridis asuransi penerbangan pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 Tentang Dana Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Penumpang, yaitu pada Pasal 3 yang menyatakan: (1) a. Tiap penumpang yang sah dari kendaraan bermotor umum, kereta-api, pesawat terbang, perusahaan penerbangan nasional dan kapal perusahaan perkapalan/pelayaran nasional, wajib membayar iuran melalui pengusaha/pemilik yang bersangkutan untuk menutup akibat keuangan disebabkan kecelakaan penumpang dalam perjalanan. c. Iuran wajib tersebut pada sub a diatas digunakan untuk mengganti kerugian berhubungan dengan: I. kematian, dan II. cacat tetap, akibat dari kecelakaan penumpang.

d. *Penyelesaian Sengketa Konsumen*

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 pada Pasal 45 dinyatakan:

- (1) Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.
- (2) Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.
- (3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggungjawab pidana sebagaimana diatur dalam Undang-undang.
- (4) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

e. *Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan*

Ketentuan mengenai penyelesaian Sengketa di luar Pengadilan, diatur pada Pasal 47 yang menyatakan: Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.

Dalam memilih penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dapat dilakukan melalui beberapa model penyelesaian sengketa, diantaranya melalui Alternatif Resolusi Masalah (ARM) di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, atau melalui Direktorat Perlindungan Konsumen atau lokasi-lokasi lain baik untuk kedua belah pihak yang telah disetujui.

f. *Penyelesaian melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*

BPSK adalah institusi non struktural yang memiliki fungsi sebagai “institusi yang menyelesaikan permasalahan konsumen diluar pengadilan secara murah, cepat dan sederhana”. Badan ini sangat penting dibutuhkan di daerah dan kota di seluruh

Indonesia.

Anggota-anggotanya terdiri dari perwakilan aparaturnya pemerintah, konsumen dan pelaku usaha. Konsumen yang bermasalah terhadap produk yang dikonsumsi akan dapat memperoleh haknya secara lebih mudah dan efisien melalui peranan BPSK.

Selain itu bisa juga menjadi sebuah akses untuk mendapatkan informasi dan jaminan perlindungan hukum yang sejajar baik untuk konsumen maupun pelaku usaha. Dalam menangani dan mengatur permasalahan konsumen, BPSK memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan dan keterangan dari para pihak yang bersengketa. Tagihan, hasil test lab dan bukti-bukti lain oleh konsumen dan pengusaha dengan mengikat penyelesaian akhir.

Tugas-tugas utama BPSK:

1. Menangani permasalahan konsumen melalui mediasi, konsiliasi atau arbitrase;
2. Konsultasi konsumen dalam hal perlindungan konsumen;
3. Mengontrol penambahan dari bagian-bagian standarisasi;
4. Memberikan sanksi administrasi terhadap pengusaha yang menyalahi aturan;

E. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka ditarik beberapa kesimpulan, yaitu sebagai berikut:

1. Dalam hukum positif Indonesia terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang memberikan perlindungan hukum terhadap penumpang transportasi udara niaga berjadwal, peraturan tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan; Ordonansi Penerbangan 1939 atau OPU 1939; Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 Tentang Angkutan Udara; Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 Tentang keamanan dan keselamatan Penerbangan; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.
2. Terhadap penumpang transportasi udara yang merasa atau mengalami kerugian dapat mengajukan gugatan atau klaim kepada perusahaan penerbangan, penyelesaian gugatan atau sengketa dapat ditempuh melalui dua jalur yaitu jalur pengadilan dan jalur di luar pengadilan. Kedua model penyelesaian sengketa tersebut diakui di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Konsumen bebas untuk memilih model penyelesaian sengketanya.

2. Saran - Saran

Dalam rangka untuk lebih memberikan perlindungan hukum terhadap pengguna jasa transportasi maka perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap instrumen-instrumen hukum yang mengatur tentang kegiatan penerbangan, sebab produk-produk hukum yang ada sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan

Wiradipradja, E. Saefullah. *Tanggung Jawab Perusahaan Penerbangan Terhadap Penumpang.*

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 Tentang Angkutan Udara

Ordonansi Penerbangan Udara 1939 Tentang Pengangkutan Udara

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 Tentang Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang