

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENUMPANG PESAWAT UDARA
ATAS KETERLAMBATAN PENERBANGAN PADA BADAN USAHA
ANGKUTAN UDARA**

Yuristo Ardhi Hanggoro, Mare Warka, Budiarsih**Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya****(Naskah diterima: 20 November 2019, disetujui: 25 Desember 2019)****Abstract**

In the context of transportation as an agreement, flight delays are a legal event that always has a detrimental effect on consumers. Losses due to flight delays then cause legal consequences, especially for the Air Transport Business Entity or the carrier (carrier) for passengers and owners of goods, both as parties to the agreement and as consumers. So it is interesting to examine how the form of legal protection for aircraft passengers for flight delays in the Air Transport Business Entity. This study uses normative juridical research methods, based on the principles of law and legislation relating to the protection of aircraft passenger law. Legal protection for passengers as consumers who are disadvantaged due to flight delays according to the Aviation Act and PM 89 of 2015 can be proven by passenger tickets. Although there are already legal instruments in the form of formal regulations related to legal protection and responsibility of the Air Transport Business Entity, they have not yet fully guaranteed the rights of the airplane passengers who have been harmed due to flight delays.

Keywords: Legal Protection, Aircraft Passenger, Air Transport Business Entity.

Abstrak

Dalam konteks pengangkutan sebagai sebuah perjanjian, maka keterlambatan penerbangan merupakan sebuah peristiwa hukum yang selalu membawa dampak kerugian terhadap konsumen. Kerugian atas keterlambatan penerbangan tersebut kemudian menimbulkan konsekuensi hukum terutama bagi Badan Usaha Angkutan Udara atau pengangkut (*carrier*) terhadap penumpang dan pemilik barang, baik sebagai para pihak dalam perjanjian maupun sebagai konsumen. Sehingga menarik untuk diteliti bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi penumpang pesawat udara atas keterlambatan penerbangan pada Badan Usaha Angkutan Udara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, berdasarkan asas-asas hukum, dan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan hukum penumpang pesawat udara. Perlindungan hukum terhadap penumpang sebagai konsumen yang dirugikan akibat keterlambatan penerbangan menurut Undang-Undang Penerbangan dan PM 89 Tahun 2015 dapat dibuktikan dengan tiket penumpang. Meskipun telah terdapat instrumen hukum berupa peraturan formil terkait perlindungan hukum dan tanggung jawab Badan Usaha Angkutan Udara, namun hal tersebut belum sepenuhnya menjamin hak-hak penumpang pesawat udara yang dirugikan akibat keterlambatan penerbangan..

Kata Kunci : Perlindungan Hukum , Penumpang Pesawat Udara, Badan Usaha Angkutan Udara

I. PENDAHULUAN

Selama beberapa dekade terakhir, dimulai ketika pesawat terbang berbiaya rendah (*low-cost carrier*) mulai banyak beroperasi di Indonesia, sektor transportasi udara mulai menunjukkan perkembangan yang pesat. Hal ini juga didorong dengan pertumbuhan masyarakat kelas ekonomi menengah serta pergeseran konsep bepergian (*travelling*) sebagai gaya hidup yang bukan lagi menjadi suatu hal yang mewah, sehingga mengakibatkan meningkatnya mobilitas pergerakan orang dan barang. Indikator pesatnya perkembangan dan pertumbuhan sektor transportasi angkutan udara Indonesia adalah meningkatnya jumlah pengguna jasa transportasi udara. Berdasarkan rilis dari Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan RI, tercatat pertumbuhan jumlah pergerakan pesawat pada tahun 2017 meningkat sebesar 6,64% jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya, sedangkan dari sisi pergerakan jumlah penumpang pada tahun 2017 meningkat sebesar 9,5% jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

Transportasi udara sering dijuluki sebagai *the most regulated transportation* yang diatur oleh berbagai ketentuan nasional

(termasuk hukum udara) yang diserasikan dengan ketentuan-ketentuan internasional. Ketentuan hukum nasional yang secara khusus mengatur tentang penerbangan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan (selanjutnya disebut UU Penerbangan), dimana pengangkutan udara diselenggarakan dengan tujuan mewujudkan penyelenggaraan penerbangan yang aman dan selamat (*safety and security*), tertib dan teratur (*regularity*), nyaman (*comfortable*), dan ekonomis (*economy for company*). Sehingga penyelenggaraan pengangkutan udara harus ditata dalam suatu kesatuan sistem transportasi nasional secara terpadu dan mampu mewujudkan penyediaan jasa transportasi yang seimbang dengan tingkat kebutuhan, selamat, aman, efektif, dan efisien.

Pada dasarnya pengangkutan udara merupakan sebuah perjanjian. Pasal 1 angka 29 UU Penerbangan menyatakan bahwa perjanjian pengangkutan udara adalah perjanjian antara pengangkut dan pihak penumpang dan/atau pengirim kargo untuk mengangkut penumpang dan/atau kargo dengan pesawat, dengan imbalan bayaran atau dalam bentuk imbalan jasa yang lain. Pihak pengangkut atau maskapai penerbangan adalah Badan Usaha Angkutan Udara

(BUAU) yang memiliki hubungan hukum keperdataan dengan penumpang yang dibuktikan dengan tiket penerbangan sebagai dokumen perjanjian pengangkutan. Sehingga dalam konteks tersebut dapat dipahami bahwa terdapat hubungan hukum antara pengguna jasa angkutan udara niaga (penumpang) dan penyedia jasa angkutan udara niaga (pengangkut) yang merupakan hubungan antara konsumen dan pelaku usaha karena penyedia jasa menyediakan produk jasa untuk dijual dan mendapat keuntungan. Demikian juga dengan pengguna jasa, untuk dapat menikmati layanan dari penyedia jasa angkutan udara niaga diwajibkan untuk membayar suatu biaya tertentu.

II. KAJIAN TEORI

Data Direktorat Jenderal Perhubungan Udara menyebutkan bahwa selama periode Januari – November 2017 capaian On Time Performance (OTP) sebesar 80,14% atau setara 663.584 penerbangan. Berdasarkan data OTP tersebut, terdapat 164.447 keterlambatan penerbangan dan pembatalan penerbangan dari 14 badan usaha angkutan udara niaga berjadwal. Keterlambatan dan pembatalan penerbangan disebabkan oleh empat faktor yaitu: Faktor Teknis Operasional (TO), Faktor Non Teknis Operasional (NTO), Faktor

Cuaca, dan Faktor lainnya. Penyebab dari keterlambatan dan pembatalan penerbangan domestik di Indonesia pada tahun 2017 didominasi oleh faktor non teknis operasional. Ada sekitar 9,67 % atau sebanyak 80.094 penerbangan yang terlambat dan batal karena faktor yang berkaitan dengan maskapai penerbangan. Penyebab lainnya karena faktor teknis operasional atau bisa dikatakan yang terkait dengan bandara sebesar 6,43 % atau sebanyak 53.250 penerbangan. Sementara itu ada sekitar 1,43 % atau sebanyak 11.879 penerbangan yang terlambat dan batal karena faktor cuaca. Lalu sekitar 1,68 % atau sebanyak 13.931 penerbangan disebabkan oleh faktor lain.

Dalam konteks hubungan konsumen dan penyedia jasa, penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK) menjelaskan bahwa faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah rendahnya tingkat kesadaran konsumen akan haknya. Oleh karena itu, UUPK dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen melalui upaya pembinaan dan edukasi bagi konsumen. Keterlambatan penerbangan yang disebabkan faktor non

teknis operasional pada Badan Usaha Angkutan Udara merupakan suatu pelanggaran atas hak penumpang pesawat udara sebagai konsumen dalam pengangkutan udara. Hal ini dikarenakan tidak terlaksananya suatu perjanjian pengangkutan dengan baik sesuai dengan yang telah disepakati sebelumnya. Akibat dari keterlambatan penerbangan ini tentu saja kerugian yang dialami penumpang pesawat udara, yang tidak hanya berupa materil melainkan juga imateril.

Memperhatikan hal tersebut maka dapat dipahami bahwa meskipun pengangkutan udara memiliki berbagai keunggulan baik dalam efisiensi jarak dan waktu serta penggunaan teknologi yang mutakhir, namun belum sepenuhnya dapat menjamin kenyamanan penumpang pesawat udara manakala terjadi keterlambatan penerbangan pada Badan Usaha Angkutan Udara yang dapat mengakibatkan kerugian bagi penumpang pesawat udara. Atas uraian peristiwa hukum tersebut di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap pelanggaran atas hak-hak penumpang pesawat udara atas keterlambatan penerbangan pada Badan Usaha Angkutan Udara (BUAU).

III. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau yuridis normatif yaitu melakukan pengkajian terhadap kaidah-kaidah hukum yang berlaku, terutama yang berhubungan dengan perlindungan hukum penumpang pesawat udara. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif ini merupakan penelitian sistematika hukum yang dapat dilakukan terhadap asas-asas tertentu yang bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap pengertian pokok atau dasar hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum, dan objek hukum.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan tesis ini disesuaikan dengan jenis penelitian yang diambil. Oleh karena itu pendekatan yang digunakan mencakup pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan Peraturan-Undangan (*Statute Approach*) ialah metode pendekatan yang digunakan untuk

memahami hirarki perundang-undangan dan asas-asas yang ada di dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), digunakan untuk mengkaji dan menganalisis kerangka pikir, kerangka konseptual atau landasan teoritis *legal issue* yang akan diteliti. Pendekatan konseptual dilakukan manakala tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.

3. Sumber Bahan Hukum

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan Hukum Primer yang menjadi kajian dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang mengikat meliputi Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
- b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat, tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kemana akan mengarah. Adapun bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Sumber bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini yaitu buku-buku teks yang ditulis para ahli hukum yang berkaitan dengan hukum perdata khususnya tentang hukum pengangkutan udara yang berhubungan dengan hak dan tanggung jawab pengguna jasa dan penyedia jasa layanan kebandarudaraan yang berkorelasi dengan perlindungan hukum pengguna jasa dan penyedia jasa layanan kebandarudaraan, jurnal hukum, makalah hasil diskusi yang berkaitan dengan

permasalahan yang sedang diteliti dan akan dihadapi di masa dating.

4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Pengumpulan dan pengolahan bahan hukum yang dilakukan antara lain adalah kompilasi kepustakaan dan klasifikasi dengan uraian sebagai berikut:

- a. Kompilasi Kepustakaan, merupakan langkah penelitian dengan mengumpulkan berbagai bahan hukum yang berhubungan dengan kegiatan pengangkutan udara, hak dan kewajiban para pihak dalam penyelenggaraan pengangkutan udara, dan hubungan keperdataan antara penumpang pesawat udara dan Badan Usaha Angkutan Udara. Bahan hukum sendiri terbagi menjadi dua jenis, yaitu bahan hukum primer yang merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat atau yang membuat orang tunduk dan taat terhadap suatu ketentuan dan bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan tentang suatu hal dalam bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus.

- b. Klasifikasi, merupakan proses atau langkah penelitian yang dilakukan dengan cara mengklasifikasikan bahan-bahan hukum.

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis dilakukan terhadap uraian-uraian yang terdapat dalam bahan-bahan hukum yang telah diklasifikasi, dilakukan dengan pemahaman-pemahaman terdapat uraian-uraian yang ada untuk kemudian dikorelasikan dengan bahan-bahan hukum lain hingga didapat suatu relevansi atas permasalahan hukum yang tengah diangkat dan dijadikan isu hukum.

IV. HASIL PENELITIAN

1. Hubungan Hukum Penumpang Pesawat Udara dengan Badan Usaha Angkutan Udara

Dalam pergaulan di tengah masyarakat, banyak terjadi hubungan hukum yang muncul sebagai akibat adanya tindakan-tindakan hukum dari subjek hukum itu, yakni interaksi antarsubjek hukum yang memiliki relevansi hukum atau mempunyai akibat-akibat hukum. Agar hubungan hukum antarsubjek hukum itu berjalan secara harmonis, seimbang, dan adil atau dalam arti lain setiap objek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan

kepadanya, maka hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum tersebut. Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subjek hukum. Selain itu hukum berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subjek hukum.

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan (selanjutnya disebut UU Penerbangan), salah satu asas penyelenggaraan angkutan udara atau penerbangan adalah berdasarkan asas kepentingan umum. Hal ini kemudian menjadi dasar beberapa aturan perundang-undangan turunannya terutama yang berkaitan dengan aspek pelayanan dalam penerbangan. Salah satunya adalah Peraturan Menteri Perhubungan RI Nomor 89 Tahun 2015 Tentang Penanganan Keterlambatan Penerbangan (*Delay Management*) Pada Badan Usaha Angkutan Udara Niaga Berjadwal di Indonesia (selanjutnya disebut Permenhub 89/2015), yang di dalamnya menyebutkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK) sebagai salah satu konsiderannya. Maka tidak mengherankan jika Permenhub 89/2015 tersebut disusun dengan tujuan sebagai rencana kontigensi dan

petunjuk pelaksanaan yang dipersiapkan dalam mengatasi kemungkinan terjadinya keterlambatan penerbangan yang berdampak kepada kerugian yang dialami oleh penumpang pesawat udara.

Sebelum pelaksanaan pengangkutan udara, pihak Badan Usaha Angkutan Udara terlebih dahulu membuat sebuah perjanjian dengan penumpang pesawat udara dalam bentuk tiket penerbangan. Pasal 1 angka 27 Undang-Undang Penerbangan memberikan pengertian tiket sebagai “dokumen berbentuk cetak, melalui proses elektronik atau bentuk lainnya, yang merupakan salah satu alat bukti adanya perjanjian angkutan udara antara penumpang dan pengangkut, dan hak penumpang untuk menggunakan pesawat udara atau diangkut dengan pesawat udara.” Hal tersebut ditegaskan pada Pasal 140 UU yang memuat tanggung jawab pengangkut yakni:

a) Agar terjadi pengangkutan dengan pesawat udara niaga perlu diadakan perjanjian pengangkutan udara niaga terlebih dahulu antara Badan Usaha Pengangkutan Udara Niaga dan penumpang atau pemilik kargo yang dibuktikan dengan tiket penumpang atau tiket bagasi/kargo;

- b) Badan Usaha Pengangkutan Udara Niaga wajib mengangkut orang dan/atau cargo serta pos setelah disepakatinya perjanjian pengangkutan udara niaga. Badan usaha tersebut wajib memberikan pelayanan yang layak terhadap setiap pengguna jasa pengangkutan udara niaga sesuai dengan perjanjian pengangkutan udara niaga yang disepakati;
- c) Perjanjian pengangkutan udara niaga yang dimaksud dibuktikan dengan tiket penumpang dan dokumen muatan atau tiket bagasi kargo.

Dari pengertian tersebut dapat dijelaskan bahwa adanya suatu penyelenggaraan pengangkutan udara harus terlebih dahulu diawali dengan adanya perjanjian pengangkutan antara pengangkut dan penumpang/pemilik barang, yang kemudian akan menimbulkan hak dan kewajiban antara pengangkut dan penumpang/pemilik barang. Perikatan dalam perjanjian pengangkutan tersebut juga sesuai dengan pengaturan Pasal 1234 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang menyebutkan bahwa sebuah perikatan ditujukan untuk memberikan sesuatu, untuk berbuat sesuatu, atau untuk tidak berbuat sesuatu. Sehingga sebagaimana layaknya suatu perjanjian, perikatan antara

penumpang pesawat udara dengan Badan Usaha Angkutan Udara merupakan manifestasi dari hubungan hukum yang bersifat keperdataan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan dan dipenuhi.

Perjanjian pengangkutan udara terdiri dari tiket penumpang, tiket bagasi, dan surat muatan udara (SMU), yang dimana ketiganya tersebut dapat dijadikan sebagai alat bukti adanya perjanjian pengangkutan udara. Tiket penumpang dan tiket bagasi merupakan tanda bukti telah disepakati perjanjian pengangkutan antara pengangkut dan penumpang dan pembayaran biaya angkutan. Pada praktiknya, perjanjian pengangkutan udara terjadi manakala penumpang pesawat udara telah setuju untuk mengeluarkan sejumlah biaya melalui pembelian tiket pesawat udara kepada pengangkut dalam hal ini Badan Usaha Angkutan Udara. Sehingga dalam konteks tersebut dapat dipahami bahwa terdapat hubungan hukum antara pengguna jasa angkutan udara niaga (penumpang) dan penyedia jasa angkutan udara niaga (pengangkut) yang merupakan hubungan antara konsumen dan pelaku usaha karena penyedia jasa menyediakan produk jasa untuk dijual dan mendapat keuntungan. Demikian

juga dengan pengguna jasa, untuk dapat menikmati layanan dari penyedia jasa angkutan udara niaga diwajibkan untuk membayar suatu biaya tertentu.

Tiket penumpang merupakan salah satu dokumen perjanjian pengangkutan udara antara Badan Usaha Angkutan Udara dan penumpang pesawat udara yang di dalamnya timbul hak dan kewajiban masing-masing pihak. Dalam tiket penumpang tersebut memuat:

- 1) Nomor, tempat, dan tanggal penerbitan
- 2) Nama penumpang dan nama pengangkut
- 3) Tempat, tanggal, waktu pemberangkatan, dan tujuan pemberangkatan
- 4) Nomor penerbangan
- 5) Tempat pendaratan yang direncanakan antara tempat pemberangkatan dan tempat tujuan

Sehingga dapat dipahami bahwa tiket pesawat udara sebagai sebuah dokumen perjanjian pengangkutan penumpang udara dibuat secara tertulis. Dalam konteks ini, tiket atau dokumen perjanjian pengangkutan udara telah disiapkan oleh perusahaan dalam bentuk yang telah baku atau biasa dikenal dengan perjanjian standar. Meskipun telah disiapkan dalam bentuk baku, tiket sebagai bentuk perjanjian tetap harus menjamin adanya

keseimbangan hak dan kewajiban di antara para pihak, baik pengangkut maupun penumpang. Di sisi lain, ada beberapa ketentuan yang tidak dapat dimuat dalam dokumen tersebut, tetapi para pihak harus tunduk pada ketentuan tersebut. Maka dari itu, perjanjian pengangkutan penumpang udara juga merupakan perjanjian yang tidak tertulis.

Dari penjelasan tersebut di atas dapat diuraikan bahwa setiap hubungan hukum harus mendapatkan perlindungan hukum, terlebih jika sebuah hubungan hukum menempatkan konsumen dalam posisi tawar yang lemah. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial. Dalam industri penerbangan, perlindungan hukum bagi penumpang pesawat udara sebagai konsumen sangat dibutuhkan. Perlindungan hukum yang dimaksud adalah dalam bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh negara melalui instrumen-instrumennya kepada subjek hukum, baik yang bersifat preventif (pencegahan) maupun represif (pemaksaan), baik secara tertulis maupun tidak tertulis untuk menegakkan peraturan hukum.

2. Perlindungan Hukum Penumpang Pesawat Udara Yang Mengalami Keterlambatan Penerbangan pada Badan Usaha Angkutan Udara

Interaksi merupakan ciri kehidupan manusia yang bersifat *zoon politicon*, dalam konteks pemenuhan kebutuhan manusia. Interaksi tersebut menunjukkan hakekat nyata adanya pergerakan dari satu tempat ke tempat lain. Tentang jarak yang memisahkan tempat-tempat itu, memang sangat relatif, ada yang yang berukuran jauh ada yang dekat. Berdasarkan sketsa ini, mobilitas manusia dengan benda yang menyertainya adalah sebuah hakekat kehidupan. Sehingga keberadaan kegiatan pengangkutan sebagai wujud mobilitas manusia dalam memenuhi kebutuhannya menjadi tidak dapat dipisahkan dari kegiatan atau kehidupan manusia sehari-hari. Namun, tak jarang pelaksanaan pengangkutan menimbulkan kerugian bagi konsumennya yang diakibatkan karena keterlambatan, tak terkecuali pada pengangkutan udara.

Pasal 1 angka 30 UU Penerbangan memberikan pengertian keterlambatan sebagai sebuah kondisi saat terjadi perbedaan waktu antara waktu keberangkatan atau kedatangan yang dijadwalkan dengan realisasi waktu

keberangkatan atau kedatangan. Dalam konteks pengangkutan sebagai sebuah perjanjian, maka keterlambatan penerbangan merupakan sebuah peristiwa hukum yang selalu membawa dampak kerugian terhadap konsumen sehingga melahirkan perlindungan konsumen serta tanggung jawab hukum. Kerugian atas keterlambatan penerbangan tersebut kemudian menimbulkan konsekuensi hukum terutama bagi Badan Usaha Angkutan Udara atau pengangkut (*carrier*) terhadap penumpang dan pemilik barang, baik sebagai para pihak dalam perjanjian maupun sebagai konsumen.

Untuk menentukan perlindungan konsumen dan tanggung jawab Badan Usaha Angkutan Udara tentunya harus mengacu pada peraturan perundang-undangan sehingga terdapat kepastian hukum, apa bentuk perlindungan konsumen serta tanggung jawabnya terhadap penumpang atau konsumen, apa persyaratan untuk dapat bertanggung jawab, berapa besar kerugian yang harus dibayar dan lain-lain. Penentuan tanggung jawab maskapai penerbangan berjadwal di Indonesia dalam perspektif hukum merupakan sarana bagi perlindungan hukum bagi konsumen pengguna jasa transportasi udara.

Bentuk perlindungan konsumen terhadap keterlambatan penerbangan atau *flight delayed* pada Badan Usaha Bandar Udara telah diatur dalam dalam Ordonansi Pengangkutan udara “*Luchtvervoer Ordonantie*” (Staatblad 1939 Nomor 100), Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Mengingat ketentuan tentang tanggung jawab pengangkut dalam UU Penerbangan dan UUPK 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 mengenai bentuk perlindungan dan pelayanan terhadap penumpang pesawat udara sebagai konsumen dalam hal terjadinya keterlambatan penerbangan. Hal ini mengingat bahwa sejatinya kegiatan pengangkutan udara pada prinsipnya merupakan hubungan hukum yang bersifat perdata akan tetapi transportasi udara telah menjadi kebutuhan masyarakat secara luas maka diperlukan campur tangan pemerintah dalam kegiatan pengangkutan udara yaitu dengan menentukan kebijakan-kebijakan atau regulasi yang berhubungan dengan kegiatan pengangkutan udara.

UUPK menjelaskan bahwa pelaku usaha dapat digugat ketika tidak mengganti kerugian. UUPK juga membuka ruang alternatif penyelesaian sengketa antara konsumen-produsen di luar sistem peradilan. Pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UUPK, dapat digugat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen. Pengertian BPSK diatur dalam Undang-undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan menyebutkan “Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen selanjutnya dalam keputusan ini disebut BPSK adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara Pelaku Usaha dan Konsumen”. Beranggotakan perwakilan aparaturnya pemerintah, konsumen, dan pelaku usaha, BPSK tidak hanya bertugas menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan, tapi juga memiliki peran untuk memberikan konsultasi, pengawasan terhadap pencantuman klausula baku yang dapat

merugikan konsumen, dan sebagai tempat pengaduan bagi konsumen atas pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Cara-cara yang dapat ditempuh BPSK dalam menyelesaikan sengketa konsumen adalah melalui mediasi, arbitrase, dan konsiliasi.

3. Tanggung jawab hukum Badan Usaha

Angkutan Udara Terhadap Penumpang

Pesawat Udara Yang Mengalami

Keterlambatan Penerbangan

Pasal 1 angka 20 UU Penerbangan memberikan pengertian Badan Usaha Angkutan Udara sebagai badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum Indonesia berbentuk perseroan terbatas atau koperasi, yang kegiatan utamanya mengoperasikan pesawat udara untuk digunakan mengangkut penumpang, kargo, dan/atau pos dengan memungut pembayaran. Sebagai badan usaha atau badan hukum, maskapai penerbangan dapat dimintai pertanggungjawaban apabila melakukan kesalahan. Dalam Pasal 1 angka 22 UU Penerbangan dan Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 77 Tahun 2011 Tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara (selanjutnya disebut Permenhub 77/2011) menyebut bahwa Badan Usaha Angkutan Udara yang merupakan pihak

pengangkut berkewajiban mengganti kerugian yang diderita oleh penumpang dan/atau pengirim serta pihak ketiga. Selanjutnya pada Pasal 2 Permenhub 77/2011 disebut bahwa pengangkut yang mengoperasikan pesawat udara wajib bertanggung jawab atas kerugian terhadap:

- a) Penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap atau luka-luka;
- b) Hilang atau rusaknya bagasi kabin;
- c) Hilang, musnah, atau rusaknya bagasi tercatat;
- d) Hilang, musnah, atau rusaknya kargo;
- e) Keterlambatan angkutan udara;
- f) Kerugian yang diderita oleh pihak ketiga

Layaknya sebuah perikatan yang lahir karena adanya perjanjian, maka Badan Usaha Angkutan Udara memiliki tanggung jawab memberikan ganti rugi atau kompensasi terhadap kerugian yang diderita oleh penumpang pesawat udara atas keterlambatan penerbangan pada Badan Usaha Angkutan Udara. Tanggung jawab yang dimaksud adalah Badan Usaha Angkutan Udara wajib membayar ganti rugi atas yang diderita penumpang dan apabila wanprestasi, dapat digugat di pengadilan. Namun demikian, menurut Pasal 146 UU Penerbangan

pengangkut atau Badan Usaha Angkutan Udara dapat dibebaskan dari tanggung jawab karena keterlambatan penerbangan manakala dapat membuktikan bahwa keterlambatan tersebut disebabkan karena faktor cuaca atau teknis operasional.

Dalam Hukum Udara Internasional, terdapat 3 (tiga) prinsip atau teori tanggung jawab yaitu :

- a) Prinsip tanggung jawab atas adanya unsur kesalahan (*liability based on fault*);
- b) Prinsip tanggung jawab praduga bersalah (*presumption of liability*); dan
- c) Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*).

Bentuk tanggung jawab Badan Usaha Angkutan Udara kepada penumpang pesawat udara merupakan bentuk tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*liability based on fault*) yang didasarkan pada prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Di Indonesia, landasan terbentuknya prinsip tanggung jawab mutlak tercantum pada pasal 1365 KUHPerdara yaitu tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang karena kesalahannya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Pasal 1365 KUHPerdara tersebut sesungguhnya tidak

merumuskan arti perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*), tetapi hanya mengemukakan unsur- unsur yang harus dipenuhi agar sesuatu perbuatan dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melanggar hukum berdasar pasal 1365 itu. Unsur-unsur itu adalah sebagai berikut:

- a) Adanya perbuatan;
- b) Perbuatan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum dari tergugat;
- c) Perbuatan tersebut dapat dipersalahkan kepadanya;
- d) Adanya kerugian yang diderita penggugat sebagai akibat kesalahan tersebut;
- e) Adanya hubungan kausal dengan kerugian dan perbuatan.

Pada prinsipnya, tanggung jawab hukum atas dasar kesalahan (*based on fault liability*) berlaku terhadap semua perusahaan angkutan. Tanggung jawab atas dasar kesalahan harus memenuhi unsur-unsur ada kesalahan, ada kerugian, yang membuktikan adalah korban yang menderita kerugian, kedudukan tergugat dengan penggugat sama tinggi dalam arti saling dapat membuktikan, bilamana terbukti ada kesalahan maka jumlah ganti kerugian tidak terbatas (*unlimited liability*). Apabila ada

kesalahan tetapi tidak mengakibatkan kerugian, maka perusahaan tidak akan bertanggung jawab, demikian pula ada kerugian tetapi kerugian tersebut tidak ada hubungannya dengan kesalahan, maka perusahaan juga tidak akan bertanggung jawab.

Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa terdapat beberapa kategori keterlambatan penerbangan yang diatur dalam Permenhub 89/2015 yang menjelaskan berapa lama sebuah perusahaan pengangkut mengalami keterlambatan dan untuk mengetahui berapa menit waktu keterlambatan penerbangan, hitungannya berdasarkan waktu keberangkatan atau kedatangan yang dijadwalkan. Bentuk pemberian kompensasi masing-masing waktu keterlambatan pun telah diatur secara formil dalam Pasal 9 Permenhub 89/2015 berupa:

- a) Keterlambatan pada kategori 1 (keterlambatan 30 menit s/d 60 menit), kompensasi berupa minuman ringan;
- b) Keterlambatan kategori 2 (keterlambatan 61 menit s/d 120 menit), kompensasi berupa minuman dan makanan ringan (snack box);
- c) Keterlambatan kategori 3 (keterlambatan 121 menit s/d 180 menit),

kompensasi berupa minuman dan makanan berat (heavy meal);

- d) Keterlambatan kategori 4 (keterlambatan 180 menit s/d 240 menit), kompensasi berupa minuman, makanan ringan (snack box), makanan berat (heavy meal);
- e) Keterlambatan kategori 5 (keterlambatan lebih dari 240 menit), kompensasi berupa ganti rugi sebesar Rp 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah);
- f) Keterlambatan kategori 6 (pembatalan penerbangan), Badan Usaha Angkutan Udara wajib mengalihkan ke penerbangan berikutnya atau mengembalikan seluruh biaya tiket (*refund ticket*). Ketentuan pada Pasal 10 menambahkan bahwa dalam hal keterlambatan di atas 6 jam dan penumpang membutuhkan tempat penginapan maka Badan Usaha Angkutan Udara wajib menyediakan akomodasi bagi penumpang; dan
- g) Keterlambatan pada kategori 2 sampai dengan 5, penumpang dapat dialihkan ke penerbangan berikutnya atau mengembalikan seluruh biaya tiket (*refund ticket*).

Meskipun telah mengakomodir kategori keterlambatan dan bentuk pemberian kompensasinya, namun demikian jika dicermati dapat dilihat bahwa pengaturan tersebut belum sepenuhnya memberikan perlindungan bagi penumpang pesawat udara sebagai konsumen. Sesuai ketentuan pemberian kompensasi tersebut, untuk penumpang yang mengalami keterlambatan penerbangan lebih dari 4 jam diberikan ganti rugi sebesar Rp 300.000, sementara kategori berikutnya langsung mengatur tentang pemberian kompensasi untuk pembatalan penerbangan berupa pengembalian biaya tiket. Dari penjelasan tersebut, penulis menganggap bahwa pemberian kompensasi bagi penumpang yang mengalami keterlambatan lebih dari 4 jam tetap hanya mendapat kompensasi sebesar Rp 300.000 hingga adanya pernyataan pembatalan penerbangan penumpang diberikan penggantian seluruh biaya tiket. Sementara pada praktiknya tak jarang penumpang dirugikan karena keterlambatan lebih dari 4 jam tanpa pembatalan penerbangan. Dengan nilai kompensasi yang tidak berubah sejak diberlakukan pada Permenhub 77/2011 kemudian juga ditetapkan pada Permenhub 89/2015, rasanya kerugian waktu yang dialami

penumpang dan dinilai dengan pemberian kompensasi tersebut belum memenuhi aspek nilai keadilan bagi konsumen. Belum lagi soal jaminan hak atas informasi yang jujur, lengkap, dan jelas yang sering tidak diberikan oleh Badan Usaha Angkutan Udara kepada penumpang sebagai konsumennya.

V. KESIMPULAN

Perlindungan hukum terhadap penumpang sebagai konsumen yang dirugikan akibat keterlambatan penerbangan menurut Undang-Undang Penerbangan dan PM 89 Tahun 2015 dapat dibuktikan dengan tiket penumpang. Sesuai regulasi tersebut, tiket penumpang merupakan bukti adanya perjanjian antara Badan Usaha Angkutan Udara sebagai pihak pengangkut dan penumpang sebagai konsumennya. Sehingga jika terjadi pelanggaran, dalam hal ini keterlambatan penerbangan maka Badan Usaha Angkutan Udara wajib untuk melaksanakan tanggung jawab berupa pemberian ganti rugi. Guna melindungi penumpang pesawat udara yang dirugikan, dalam Undang-Undang Penerbangan dan PM 89 Tahun 2015, penumpang berhak untuk melakukan upaya hukum jika ternyata Badan Usaha Angkutan Udara tidak melaksanakan tanggung jawab ganti ruginya.

Pengaturan terkait perlindungan penumpang pesawat udara sebagai konsumen atas kerugian yang dialami karena keterlambatan penerbangan belum sepenuhnya menjamin hak-hak penumpang, terutama untuk ganti rugi akibat keterlambatan jadwal penerbangan yang diberikan setelah 4 jam dan jumlahnya sebesar Rp 300.000. Aturan tersebut masih dianggap tidak memenuhi aspek nilai keadilan karena dirasa tidak menghargai kerugian waktu yang diderita konsumen akibat keterlambatan penerbangan. Di dalam Peraturan Menteri Perhubungan PM 89 Tahun 2015 tidak diberlakukan kelipatan waktu keterlambatan sehingga jika terjadi keterlambatan hingga 5 jam dan seterusnya tetap mendapat ganti rugi Rp 300.000, hingga ada keputusan pembatalan penerbangan akan mendapat pengembalian keseluruhan biaya tiket (*refund ticket*). Hal tersebut nampaknya bertentangan dengan pengaturan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang secara umum telah memberikan jaminan perlindungan terhadap penumpang. Hal ini terlihat pada Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengenai hak-hak konsumen, Pasal 7 mengenai kewajiban pelaku usaha dan Pasal 19 mengenai tanggung

jawab pelaku usaha. Hal ini dipertegas lagi dalam KUHPerdata, bahwa Badan Usaha Angkutan Udara dapat dikenakan sanksi apabila telah melakukan wanprestasi yaitu sesuai Pasal 1243, 1267, 1237 ayat (2), serta Pasal 1246 KUH Perdata.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad. 1998. *Hukum Pengangkutan Niaga*, PT. Citra Aditya Bakti: Bandung.
- Baiq Setiani, *Tanggung Jawab Maskapai Penerbangan Sebagai Penyedia Jasa Penerbangan Kepada Penumpang Akibat Keterlambatan Penerbangan*, Jurnal Ilmu Hukum Vol. VII No.1, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang, 2016.
- C S T Kansil. 1986. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Bina Aksara: Jakarta.
- Direktorat Jenderal Perhubungan Udara. 2018. *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Tahun 2017*.
- E. Saefullah Wiradipradja. 2008. *Hukum Transportasi Udara: Dari Warsawa 1929 Ke Montreal 1999*. Kiblat Buku Utama: Bandung.
- H. K. Martono dan Ahmad Sudiro. 2011. *Hukum Angkutan Udara Berdasarkan UU RI No.1 Tahun 2009* Rajawali Pers: Jakarta.

- H. Zainuddin Ali. 2011. *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ketiga. Sinar Grafika: Jakarta.
- Moch. Isnaeni. 2018. *Hipotek Pesawat Udara (Seberkas Pelangi 40 di Langit Euforia Indonesia)*. CV Revka Prima Media: Surabaya.
- Nasution, M. N., *Manajemen Transportasi*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.