

ISSN : NO. 0854-2031

HAK GANTI RUGI PENUMPANG DAN TANGGUNG JAWAB MASKAPAI PENERBANGAN TELAAH UNDANG-UNDANG PENERBANGAN INDONESIA

Annalisa Yahanan * dan Kamal Halili Hassan**

ABSTRACT

Air transportation is more interested in the various activities. As a flight service consumer, their rights are protected by law, both in the Law No. 1 of 2009 about Aviation and the Law No. 8 of 1999 about Consumer Protection. If passengers are at a lower position compared with airlines in the relationship between consumers and producer. Passengers tend to prefer to take no action if harmed by the airline. One of passenger rights of the most fundamental is the right to compensation effect using airline service as a carrier. When damaged by the airlines, passengers prefer to take no action event though he has the rights to obtain compensation. This research analyzes about how the air carriers liability of damaged passengers and the concept of liability is applied in the Aviation Act. The data which is used in this research is secondary data and is supported by primary data and are distributed 100 questionnaires to domestic passengers which using purposive sampling. The purpose of this research to know whether the Aviation Act regulate expressly the air carrier liability for losses due to passengers using the airlines and analyze the concept of liability is used in the Aviation Act. The results showed that the Law Aviation is liable for the loss of passengers which is divided in 4 (four) articles, namely: the loss of passengers who died, permanent disability or injury; damaged or lost register baggage ; damaged or lost cabin baggage; and delaying in passengers, baggage and cargo carrier. There are 3 (three) concepts of legal liability in the Aviation Act, they are; the concept of legal liability based on fault; concept of legal liability based on presumption (presumption of Liability); and the concept based on absolute liability. Recommendations of this research are creating immediately regulation of implementing the Aviation Act which related to compensation rights, need for increasing the empowerment of passengers to claim their rights, standard clause in the tickets, need repairing.

Kata Kunci : Hak Ganti Rugi, Perlindungan Konsumen, Tanggungjawab Maskapai Penerbangan

PENDAHULUAN

Terlaksananya pengangkutan melalui udara karena adanya perjanjian antara pihak pengangkut dan penumpang. Undang-Undang No.1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan (UUP) dengan jelas

* Annalisa Yahanan dan Kamal Halili Hassan**,
Dosen Fakultas Undang-Undang Universitas
Kebangsaan Malaysia

menyebutkan, perjanjian pengangkutan udara adalah perjanjian antara pengangkut dan pihak penumpang dan/atau pengirim kargo untuk mengangkut penumpang dan/atau kargo dengan pesawat udara, dengan imbalan bayaran atau dalam bentuk imbalan jasa lainnya. Lebih lanjut dikatakan, perjanjian pengangkutan yang telah disepakati antara pihak pengangkut dan penumpang dibuktikan dengan tiket

penumpang. Penumpang sekaligus sebagai konsumen jasa penerbangan komersil tidak akan berarti apa-apa tanpa adanya penumpang. Dalam industri penerbangan, penumpang merupakan salah satu aset penting yang patut diperhitungkan bagi maskapai penerbangan untuk mencapai keuntungan. Oleh karena itu penumpang yang menggunakan jasa penerbangan perlu dilindungi haknya, dalam hal ini adalah hak ganti rugi apabila penumpang mengalami kecelakaan (yang menyebabkan kematian, luka-luka atau cacat tetap), mempunyai hak-hak yang dilindungi oleh undang-undang, baik dalam UUP maupun dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK).

Jumlah penumpang pengangkutan udara domestik dari tahun ke tahun hampir selalu mengalami peningkatan, kecuali tahun 2008 mengalami sedikit penurunan 4,48%. Walaupun terjadi sedikit penurunan, namun pilihan menggunakan angkutan udara tetap banyak diminati oleh masyarakat. Ini menandakan berkembangnya industri penerbangan di Indonesia, yang ditopang dengan sejumlah maskapai penerbangan dan 186 bandara baik domestik (159 bandara) maupun internasional (27 bandara).

Terselenggaranya suatu pengangkutan, baik pengangkutan darat, laut, maupun udara dalam kegiatan penerbangan kerusakan atau kehilangan bagasi, dan keterlambatan. Jika konsumen merasakan, kuantitas atau kualitas barang atau jasa yang dikonsumsinya tidak sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya, ia berhak mendapatkan ganti kerugian yang pantas.

Apabila penumpang menggunakan jasa penerbangan berakibat terjadinya kerugian, maka pengangkut bertanggung jawab selaku maskapai penerbangan. Tulisan ini mengkaji tanggung jawab pengangkut terhadap kerugian penumpang akibat menggunakan jasa penerbangan dan konsep tanggung jawab yang diterapkan dalam Undang-Undang Penerbangan.

Dengan diratifikasinya WTO/GATTs oleh Indonesia melalui Undang-Undang No. 7 tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), maka tidak dibenarkan lagi Pemerintah Indonesia melakukan monopoli di bidang jasa termasuk jasa penerbangan. Saat ini terdapat 15 maskapai penerbangan di Indonesia, 14 maskapai mengangkut penumpang dan 1 (satu) maskapai penerbangan mengangkut kargo.

Dalam tulisan ini akan mengkaji tentang hak ganti rugi penumpang dan tanggung jawab maskapai penerbangan berdasarkan undang-undang penerbangan Indonesia

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan analitis dan pendekatan kasus. Data yang dikumpulkan meliputi data sekunder dan data primer. Data sekunder ditelusuri melalui studi literatur. Data primer diambil melalui sebaran kuisioner sebanyak 100 orang kepada konsumen penerbangan, dengan penarikan sampel secara snowball. Setelah data primer dan data sekunder dikumpulkan kemudian dianalisis secara kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hak Memperoleh Ganti Rugi

Secara umum dikenal ada 4 (empat) hak dasar konsumen, yang mengacu kepada *President Kennedy's 1962 Consumer's Bills of Rights*, dalam pidato kenegaraannya di depan kongres dan hak-hak ini telah diakui secara internasional yaitu:

1. Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*)

2. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*);
3. Hak untuk memilih (*the right to choose*);
4. Hak untuk didengar (*the right to heard*).

Empat hak dasar ini diakui secara internasional. Dalam perkembangannya, organisasi-organisasi konsumen yang tergabung dalam *The International organization of Consumers's Union (IOCU)* menambahkan lagi beberapa hak, seperti hak mendapatkan ganti kerugian, hak mendapatkan pendidikan konsumen dan hak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Hak ganti rugi adalah salah satu hak mendasar yang dimiliki oleh penumpang dalam menggunakan jasa penerbangan. Sebagai konsumen, penumpang mempunyai hak untuk memperoleh ganti rugi yang secara tegas diatur dalam Pasal 4 (g) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Hak ganti rugi ini akan menjelma jika konsumen mengalami kerugian. Dengan demikian jika penumpang pengangkutan udara dirugikan oleh maskapai penerbangan, maka ia dapat menuntut haknya untuk memperoleh ganti rugi.

Mandat yang diamanatkan oleh undang-undang kepada para penyelenggara negara adalah melindungi hak-hak warganya: antara lain hak untuk memperoleh kemudahan mengakses transportasi serta hak untuk dijamin keselamatannya selama menggunakan jasa transportasi termasuk hak untuk mendapat ganti rugi.

Hak untuk mendapatkan kompensasi (ganti rugi) apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya, inilah inti dari hukum perlindungan konsumen. Begitu penumpang penerbangan mengalami kerugian, ia mempunyai hak untuk memperoleh ganti rugi, apabila jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian

sebagaimana mestinya. Sebenarnya tujuan dari pemberian kompensasi, ganti rugi, atau penggantian adalah untuk mengembalikan keadaan konsumen ke keadaan semula, seolah-olah peristiwa yang merugikan konsumen itu tidak terjadi. Pernyataan ini sesuai dengan apa yang termaktub dalam Black's Law, yang menyebutkan *indemnification, payment of damages, making amends, making whole, giving an equivalent or substitute of equal value. That which is necessary to restore an injured party to his former position.*

Dengan demikian ganti rugi merupakan bentuk pembayaran untuk memperbaiki kesalahan, secara keseluruhan, memberikan atau mengganti yang setara dengan nilai yang sama. Atau dengan kata lain perlunya ganti rugi untuk mengembalikan pihak yang terluka dalam kedudukannya seperti semula.

Hak-hak penumpang mulai dari masa sebelum penerbangan sampai dengan setelah penerbangan merupakan tanggungjawab pengangkut dalam bentuk kewajiban mengganti rugi apabila penumpang mengalami kerugian. Dari jawaban kuisioner yang disebar, sejumlah 40% responden mengeluh mengalami kerugian terhadap bagasi tercatat. Keluhan yang diajukan ditanggapi dengan segera (32%), ditanggapi sampai dengan satu bulan (15%), dan prosentase yang paling tinggi adalah keluhan yang tidak mendapat tanggapan apapun dari maskapai penerbangan sebesar 53%. Tidak adanya respon sama sekali dari pihak maskapai penerbangan dapat merupakan salah satu alasan penumpang tidak mau mengajukan klaim jika dirugikan.

Tanggung Jawab Pengangkut

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanggung jawab (*liability*) berarti menanggung segala sesuatu kerugian yang terjadi akibat perbuatannya atau perbuatan orang lain yang bertindak

untuk dan atas namanya. Dengan demikian apabila terjadi sesuatu, dapat diajukan gugatan perdata di muka pengadilan oleh orang yang dirugikan. Liability dapat pula diartikan sebagai kewajiban untuk membayar uang atau melaksanakan jasa lain; kewajiban yang pada akhirnya harus dilaksanakan. UUP mendefinisikan tanggung jawab pengangkut adalah kewajiban perusahaan angkutan udara untuk mengganti kerugian yang diderita oleh penumpang dan/atau barang serta pihak ketiga.

Dengan demikian dapat diartikan tanggungjawab (*liability*) adalah kewajiban membayar ganti kerugian yang diderita pihak lain, misalnya dalam perjanjian pengangkutan udara, maskapai penerbangan bertanggung jawab atas keselamatan penumpang dan/atau barang yang diangkutnya sampai di tujuan. Oleh karena itu apabila timbul kerugian yang diderita oleh penumpang maka maskapai penerbangan harus bertanggung jawab dalam arti *liability*. Tanggung jawab disini diartikan maskapai penerbangan wajib membayar ganti rugi yang diderita oleh penumpang dan apabila ingkar janji, maskapai penerbangan dapat digugat di pengadilan.

Ada 5 (lima) pasal yang mengatur tentang tanggung jawab pengangkut dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (UUP), yaitu :

1. Tanggung jawab terhadap kerugian penumpang apabila meninggal dunia, cacat tetap atau luka-luka akibat kejadian pengangkutan udara di dalam pesawat dan/atau naik turun pesawat udara (Pasal 141);
2. Tanggung jawab terhadap kerugian penumpang, karena bagasi tercatat hilang, musnah atau rusak (Pasal 144);
3. Tanggung jawab terhadap pengirim kargo, karena kargo yang dikirim hilang, musnah atau rusak (Pasal 145);
4. Tanggung jawab terhadap kerugian karena keterlambatan mengangkut

penumpang dan bagasi (Pasal 146);

5. Pengangkut tidak bertanggungjawab terhadap kerugian bagasi kabin, kecuali apabila penumpang dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh tindakan pengangkut atau orang yang dipekerjakannya (Pasal 143).

Kalau kita bandingkan dengan undang-undang penerbangan sebelumnya, yaitu Undang-Undang No. 15 Tahun 1992, yang mana tanggung jawab pengangkut hanya diatur dalam satu pasal saja, yaitu Pasal 43 (1) yang berbunyi perusahaan angkutan udara yang melakukan kegiatan angkutan udara niaga bertanggungjawab 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.

Kalau kita telaah Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, pengaturan tanggung jawab pengangkut lebih rinci yang diatur dalam berbagai pasal tersendiri. Sementara Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 (UUP lama), mengatur tanggung jawab pengangkut lebih sederhana yaitu terfokus dalam satu pasal saja. Tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang menurut UU No. 1 Tahun 2009, diuraikan secara singkat pada tulisan berikut ini.

Tanggungjawab Pengangkut Terhadap Penumpang.

Tanggungjawab pengangkut terhadap penumpang yang meninggal, cacat atau luka-luka akibat kejadian pengangkutan udara di dalam pesawat dan/atau naik turun pesawat udara seperti termaktub dalam Pasal 141 UUP, dimana wujud nyata jumlah ganti rugi masih merujuk kepada Peraturan Menteri No. 40

Tahun 1995 tentang Pengangkutan Udara mengingat belum adanya peraturan yang baru.

Dalam Peraturan Menteri No. 40 Tahun 1995, kompensasi untuk penumpang meninggal dunia karena kecelakaan ditetapkan sebesar Rp 40.000.000,- (empat puluh juta rupiah); penumpang yang menderita luka-luka karena kecelakaan atau peristiwa di dalam kapal terbang antara embarkasi dan disembarkasi, mendapat kompensasi yang ditetapkan setinggi-tingginya Rp 40.000.000,- (empat puluh juta rupiah). Kompensasi untuk penumpang yang menderita cacat tetap karena kecelakaan ditetapkan berdasarkan tingkat kecacatan yang dialami, setinggi-tingginya Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Beberapa tahun terakhir ini kompensasi yang diberikan oleh maskapai penerbangan terhadap kecelakaan melebihi dari apa yang diatur dalam Peraturan Menteri No. 40 Tahun 1995. Misalnya kecelakaan *Lion Air* di Solo pada tanggal 30 November 2004, memberikan kompensasi kepada penumpang yang meninggal sebesar Rp 400.000.000,- (empat ratus juta rupiah), Maskapai Penerbangan *Mandala Air* di Medan pada 5 September 2005, memberikan kompensasi kepada penumpang yang mengalami kecelakaan sebesar Rp 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah) dan hilangnya pesawat *Adam Air* di Makassar pada 1 Januari 2007, kepada penumpang yang menjadi korban diberikan kompensasi sebesar Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).

Pemberian kompensasi melebihi jumlah yang ditentukan seperti yang telah disebutkan di atas, hal ini menandakan bahwa perusahaan nasional kita di bidang penerbangan secara ekonomis sudah lebih kuat dari keadaan sebelumnya dan sudah lebih menghargai jiwa manusia meski tentu tidak dapat menggantikan rasa kehilangan dan duka cita bagi keluarga yang

ditinggalkan, namun dipihak lain kebijakan mengenai jumlah kompensasi tersebut bertentangan dengan jumlah yang disebutkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berkaitan dengan besaran ganti rugi ada satu pasal yang memberikan perlindungan terhadap penumpang yaitu Pasal 172 UUP. Pasal ini menegaskan bahwa besaran ganti rugi dievaluasi paling sedikit satu kali dalam satu tahun oleh Menteri berdasarkan pada (1) tingkat hidup yang layak rakyat Indonesia; (2) kelangsungan hidup badan usaha angkutan udara niaga; (3) tingkat inflansi kumulatif; (4) pendapatan per kapita; dan perkiraan usia harapan hidup.

Jika terjadi kecelakaan, umumnya penumpang sangat jarang menuntut kompensasi/santunan kepada maskapai penerbangan ke muka pengadilan. Hal ini disebabkan karena penyelesaian sengketa melalui pengadilan sangat lambat; biaya perkara mahal; Pengadilan umumnya tidak responsif; Putusan pengadilan tidak menyelesaikan masalah; dan kemampuan para hakim bersifat generalis.

Namun ada satu kasus yang dapat dijadikan sebagai bahan referensi dalam perkara *Ny. Oswald Vermaak v Garuda Indonesian Airways (1963)* merupakan satu-satunya perkara kecelakaan dalam pengangkutan udara domestik yang diajukan di pengadilan dan perkara ini selesai dalam waktu 5 (lima) tahun. Suatu hal yang cukup panjang untuk mencari keadilan. Kasus ini berkaitan dengan tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang yang diawali dengan penggugat (*Ny. Oswald*) menuntut tergugat (Maskapai Garuda) untuk membayar santunan atas kerugian akibat kematian suaminya (*Ferdinant Josef Leo Oswald*) dalam kecelakaan pesawat Garuda di Gunung Burangrang. Dalam gugatan itu penggugat menyatakan bahwa tergugat bertanggung jawab secara tak terbatas

karena tergugat telah melakukan beberapa kesalahan besar sehingga mengakibatkan terjadinya kecelakaan tersebut. Alasan yang dikemukakan oleh penggugat antara lain:

- (1) sebelum penerbangan dilakukan, tergugat telah mengetahui bahwa keadaan cuaca ke jurusan Bandung sangat buruk tetapi penerbangan dilakukan juga;
- (2) tergugat mengetahui bahwa jurusan Jakarta-Bandung, terutama disekitar Gunung Burangrang, adalah sangat berbahaya terlebih lagi dalam keadaan cuaca buruk karena pesawat udara sipil yang terbang ke daerah itu harus melalui koridor sempit antara Gunung Burangrang dan pegunungan lain yang lebarnya hanya kira-kira 5 mil;
- (3) kecelakaan tersebut dapat dihindarkan dengan jalan membatalkan atau menunda penerbangan sampai keadaan cuaca baik kembali, atau bila keadaan cuaca buruk baru diketahui oleh pilot setelah keberangkatannya ia dapat kembali ke pangkalan semula yaitu Kemayoran;
- (4) atau, jika penerbangan hendak diteruskan juga kemungkinan menabrak Gunung Burangrang dapat dihindarkan dengan jalan menaikkan pesawat sampai ketinggian 8.000 feet, namun berdasarkan altimeter ternyata ketinggian terbang pada waktu kecelakaan terjadi hanya 6.500 feet hingga pesawat menabrak gunung.

Pihak Garuda selaku pengangkut (tergugat) menolak gugatan tersebut dengan mengemukakan alasan, antara lain:

- (1) adalah suatu pendirian pokok Garuda untuk tidak mengambil risiko, jika keadaan cuaca tidak mengizinkan maka tidak akan melakukan penerbangan seperti dibuktikan dengan seringnya Garuda membatalkan penerbangan karena cuaca buruk;

- (2) penerbangan tersebut dikemudikan oleh seorang pilot yang berpengalaman dibantu oleh dua orang perwira (*1st dan 2nd officer*) yang mengetahui apa yang harus dibuat dengan pesawat udara dalam situasi yang dihadapinya.

Dalam kasus *Ny. Oswald Vermaak v Garuda Indonesian Airways*, Pengadilan Negeri Jakarta menolak gugatan penggugat. Namun pada Tingkat Banding membatalkan Putusan Pengadilan Tingkat Pertama dan menyatakan pengangkut harus membayar santunan kepada penggugat sebesar Rp. 12.500,- (dua belas ribu lima ratus rupiah) berdasarkan Pasal 30 Ordonansi (dalam bentuk Tanggung jawab terbatas). Sedangkan mengenai unsur kesengajaan (*opzet*) atau kesalahan besar yang kasar (*grove schuld*) Pengadilan Tinggi berpendapat tidak terbukti. Putusan Pengadilan Tinggi diperkuat oleh Mahkamah Agung dalam putusannya tanggal 6 Juli 1968.

Tanggungjawab Pengangkut Terhadap Bagasi Tercatat

Pasal 144 UUP menyebutkan bahwa pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh penumpang karena bagasi tercatat hilang, musnah atau rusak yang diakibatkan oleh kegiatan angkutan udara selama bagasi tercatat berada dalam pengawasan pengangkut. Tanggungjawab pengangkut terhadap bagasi tercatat yang musnah, hilang, atau rusak termasuk kerugian karena keterlambatan, besar ganti rugi terbatas setinggi-tingginya Rp 100.000,- (seratus ribu rupiah) per kilogram (Pasal 44 Peraturan Menteri No. 40 Tahun 1995). Akan tetapi kalau kita perhatikan besaran ganti rugi yang tercantum dalam tiket penumpang pada perusahaan penerbangan, lebih rendah dari Peraturan Menteri No. 40 Tahun 1995, misalnya *Lion Air* dan

Sriwijaya Air menyebutkan ganti rugi untuk bagasi yang hilang atau rusak, setinggi-tingginya Rp 20.000,- (dua puluh ribu) per kilogram. Sedangkan dalam tiket *Garuda Indonesia Airways* setinggi-tingginya Rp 100.000,- (seratus ribu) per kilogram. Ironisnya sampai saat ini klausula tersebut masih tercantum dalam beberapa tiket penerbangan domestik yang sifatnya merugikan penumpang padahal Pasal 186 (1) UUP telah melarang ketentuan tersebut.

Tanggungjawab Pengangkut Terhadap Bagasi Kabin

Tanggungjawab pengangkut terhadap bagasi kabin merupakan suatu bentuk tanggungjawab bersyarat, kerana syaratnya apabila pihak penumpang dapat membuktikan kesalahan pihak pengangkut, maka maskapai penerbangan (orang yang dipekerjakannya) akan bertanggung jawab terhadap kehilangan atau kerusakan bagasi kabin seperti yang diatur dalam Pasal 143. Apabila penumpang tidak dapat membuktikan kesalahan pengangkut, maka pihak pengangkut tidak memberikan ganti rugi terhadap bagasi kabin.

Tanggungjawab Pengangkut terhadap Keterlambatan

Keterlambatan (*delay*) diartikan sebagai perbedaan waktu keberangkatan atau kedatangan yang dijadwalkan dengan realisasi waktu keberangkatan atau kedatangan. Keterlambatan dapat pula diartikan tidak terpenuhinya jadwal penerbangan yang telah ditetapkan oleh perusahaan penerbangan komersial berjadwal karena berbagai faktor. Sehubungan dengan itu Pasal 146 UUP menyebutkan pengangkut bertanggungjawab terhadap keterlambatan kecuali apabila pengangkut dapat membuktikan bahwa keterlambatan

tersebut disebabkan faktor cuaca dan teknis operasional.

Kompensasi tentang keterlambatan ini diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan KM. 25 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pengangkutan Udara, yang mana perusahaan penerbangan niaga wajib memberikan kompensasi keterlambatan akibat penundaan kepada calon penumpang. Pasal 36 Peraturan Menteri Perhubungan KM. 25 Tahun 2008 menyebutkan bahwa kewajiban pengangkut untuk kelewatan karena kesalahan pengangkut tidak membebaskan perusahaan pengangkutan udara niaga berjadwal terhadap pemberian kompensasi kepada calon penumpang dalam bentuk :

- a. Keterlambatan lebih dari 30 (tiga puluh) menit sampai dengan 90 (sembilan puluh) menit, perusahaan angkutan udara niaga berjadwal wajib memberikan minuman dan makanan ringan;
- b. Keterlambatan lebih dari 90 (sembilan puluh) menit sampai dengan 180 (seratus lapan puluh) menit, perusahaan angkutan udara niaga berjadwal wajib memberikan minuman, makanan ringan, makan siang atau malam dan memindahkan penumpang ke penerbangan berikutnya atau ke perusahaan penerbangan berjadwal lainnya, apabila diminta oleh penumpang;
- c. Keterlambatan lebih dari 180 (seratus lapan puluh) menit, perusahaan angkutan udara berjadwal wajib memberikan minuman, makanan ringan, makan siang atau malam dan apabila penumpang tersebut tidak dapat dipindahkan penerbangan berikutnya atau ke perusahaan angkutan udara niaga berjadwal lainnya, maka kepada penumpang tersebut wajib diberikan fasilitas akomodasi untuk dapat diangkut pada penerbangan hari berikutnya;
- d. Apabila terjadi pembatalan

penerbangan penerbangan, maka perusahaan angkutan udara berjadwal wajib mengalihkan penumpang ke penerbangan berikutnya dan apabila penumpang itu tidak dapat dipindahkan ke penerbangan berikutnya atau perusahaan angkutan udara niaga berjadwal lainnya, maka kepada penumpang tersebut wajib diberikan fasilitas akomodasi untuk dapat diangkut pada penerbangan hari berikutnya;

- e. Apabila dalam hal keterlambatan sebagaimana tercantum dalam huruf b dan c, serta pembatalan sebagaimana tercantum dalam huruf d, penumpang tidak mau terbang/menolak diterbangkan, maka perusahaan angkutan udara niaga berjadwal harus mengembalikan harga tiket yang telah dibayarkan kepada perusahaan.

Untuk mensosialisasikan peraturan menteri berkaitan dengan keterlambatan, Bandara Soekarno Hatta telah memasang isi peraturan tersebut menuju ruang tunggu yang dapat dilihat dan dibaca oleh para calon penumpang dalam rangka melindungi hak mereka. Dari kuisioner yang disebar, 85% penumpang mengalami penundaan penerbangan, dengan rentang waktu 1-2 jam sebesar 60% dan 5% penerbangan dibatalkan. Umumnya alasan terjadinya penundaan keberangkatan karena kerusakan teknis. Namun yang paling penting disini adanya informasi lebih awal jika terjadi penundaan (*delay*) agar penumpang dapat menentukan pilihan. Ternyata 41% maskapai tidak memberikan alasan penundaan. Keberanian penumpang masih rendah untuk menanyakan alasan penundaan, hanya 58% penumpang yang berani menanyakan alasan penundaan tersebut.

Akibat keterlambatan pengangkutan, seorang calon penumpang mengajukan gugatan ke pengadilan seperti pada kasus *David vs Lion Air*. Dalam kasus ini keterlambatan (*delay*) muncul ke

pengadilan ketika calon penumpang *Lion Air* tanggal 16 Agustus 2007 mengalami keterlambatan sampai 90 menit dari Jakarta (Bandara Soekarno Hatta) menuju Surabaya (Bandara Juanda). Kejadian ini mengakibatkan seorang calon penumpang bernama David ML Tobing tanggal 12 September 2007 menggugat maskapai penerbangan *Lion Air* ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Pada Pengadilan tingkat pertama David memenangkan kasus ini berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri No.379/Pdt.G/2007/PN.Jkt.Pst tanggal 28 Januari 2008 dan dikuatkan melalui Putusan Pengadilan Tinggi No. 228/PDT/2008/PT.DKI tanggal 22 September 2008. adapun tuntutan yang diajukan oleh David kepada pengadilan yaitu

1. Meminta ganti rugi pembelian tiket sebesar Rp 718.500,- untuk melanjutkan perjalanan dengan penerbangan lain (Garuda Indonesia Airways Rp 688.500,- + air port tax Rp 30.000,-);
2. Mengajukan permohonan bahwa Lion Air telah melakukan perbuatan melawan hukum; dan
3. Mengajukan permohonan untuk dibatalkannya isi kontrak baku dalam tiket yang mencantumkan Hak Penumpang dan Tanggungjawab Pengangkut Udara Komersial Di Indonesia, berbunyi pengangkut tidak bertanggungjawab atas kerugian apapun juga yang ditimbulkan oleh penangguhan dan/atau keterlambatan pengangkutan ini, termasuk segala keterlambatan penumpang dan/atau keterlambatan penyerahan barang.

Ketiga poin tuntutan David di atas terhadap maskapai penerbangan Lion Air, dikabulkan oleh Pengadilan. Sebenarnya klausula ketiadaan tanggung jawab pengangkut terhadap keterlambatan, masih didapati dalam kontrak baku pada tiket penumpang pengangkutan udara domestik di Indonesia seperti: *Merpati Nusantara Airline*, *Sriwijaya Air*, *Batavia Air* dan

Mandala Air.

Sebenarnya klausula ketiadaan tanggung jawab maskapai penerbangan dilarang secara tegas dalam Pasal 186 (1) UUP, yang menyebutkan bahwa pengangkut dilarang membuat perjanjian atau persyaratan khusus yang meniadakan tanggung jawab pengangkut. Hanya saja larangan ini tidak ada saksinya dan kontrol dari lembaga. Kalau ditelaah Undang-Undang Perlindungan Konsumen, kontrol terhadap klausula baku yang meniadakan tanggung jawab diserahkan kepada Lembaga Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang pengaturannya dapat ditemukan dalam Pasal 52 (c) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Namun dalam praktik, badan ini kurang begitu berperan sehingga masih banyak klausula (*exemption clause*) demikian ditemukan di beberapa tiket penerbangan.

Klausula baku yang meniadakan tanggung jawab sudah seharusnya ditertibkan agar tidak merugikan penumpang, apalagi sudah ada Putusan Pengadilan Negeri No.379/Pdt.G/2007/PN.Jkt.Pst tanggal 28 Januari 2008 yang menyatakan batal demi hukum terhadap *exemption clause* dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat terhadap klausula baku dalam tiket.

Konsep Tanggung Jawab Hukum (Legal Liability Concept) Dalam Undang-Undang Penerbangan

Dalam transportasi udara terdapat 3 (tiga) macam konsep dasar tanggung jawab hukum yaitu : (1) konsep tanggung jawab hukum atas dasar kesalahan (*based on fault liability*), (2) konsep tanggung jawab hukum atas dasar praduga bersalah (*presumption of liability*), dan (3) konsep tanggung jawab hukum tanpa bersalah (*liability without fault*) atau tanggung jawab mutlak (*absolute liability* atau *strict*

liability)

Sehubungan dengan tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang seperti yang telah disebutkan, di bawah ini membahas konsep tanggung jawab pengangkut yang diterapkan dalam Undang-Undang No. 1 tahun 2009 tentang Penerbangan.

Konsep Tanggung Jawab Hukum Atas Dasar Kesalahan (*Base on Fault Liability*)

Berdasarkan konsep tanggung jawab hukum atas dasar kesalahan (*based on fault liability*), kelalaian/kesalahan produsen yang berakibat pada timbulnya kerugian konsumen merupakan faktor penentu hak konsumen untuk mengajukan tuntutan ganti rugi kepada produsen. Tuntutan ganti rugi berdasarkan kelalaian produsen diajukan dengan bukti-bukti lain yaitu, *pertama*, pihak tergugat merupakan produsen yang benar-benar mempunyai kewajiban untuk melakukan tindakan yang dapat menghindari terjadinya kerugian konsumen. *Kedua*, produsen tidak melaksanakan kewajibannya untuk menjamin kualitas produknya sesuai dengan standar yang aman untuk digunakan. *Ketiga*, konsumen menderita kerugian. *Keempat*, kelalaian produsen merupakan faktor yang mengakibatkan adanya kerugian pada konsumen (hubungan sebab akibat antara kelalaian dan kerugian konsumen). Tuntutan ganti rugi konsumen kepada produsen, berlaku juga terhadap tuntutan penumpang dalam jasa penerbangan kepada maskapai penerbangan.

Tanggung jawab atas dasar kesalahan terdapat dalam Pasal 1365 KUHPerdata yang lebih dikenal dengan tindakan melawan hukum (*onrechtsmatigedaad*), berlaku umum terhadap siapapun termasuk maskapai penerbangan. Ketentuan pasal tersebut

menegaskan bahwa setiap perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian terhadap orang lain mewajibkan orang yang karena perbuatannya menimbulkan kerugian itu mengganti kerugian (*to compensate the damage*). Dengan demikian kalau pihak maskapai penerbangan merugikan penumpang, maka ia harus bertanggung jawab untuk membayar kerugian yang diderita.

Tanggung jawab hukum kepada orang yang menderita kerugian tidak hanya terbatas kepada perbuatan sendiri, melainkan juga perbuatan karyawan, pegawai, agen, perwakilannya apabila menimbulkan kerugian kepada orang lain, sepanjang orang tersebut bertindak sesuai dengan tugas dan kewajiban yang dibebankan kepada orang tersebut. Tanggung jawab yang telah disebutkan ini sesuai dengan isi ketentuan Pasal 1367 KUHPerduta. Tanggungjawab semacam ini juga dikenal dalam *common law system*, seperti dalam kasus *Swanson Peever vs Canada*.

Apabila penumpang ingin memperoleh ganti rugi atas kerugian yang dideritanya, maka penumpang wajib membuktikan kesalahan maskapai penerbangan tersebut. Ketentuan ini senada dengan bunyi Pasal 143 UUP, yang menyebutkan bahwa pengangkut tidak bertanggung jawab untuk kerugian karena hilang atau rusaknya bagasi kabin, kecuali apabila penumpang dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh tindakan pengangkut atau orang yang dipekerjakannya.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa terhadap kerugian bagasi kabin, untuk mengajukan klaim, penumpang harus membuktikan bahwa kerugian tersebut akibat kesalahan tindakan pengangkut atau orang yang dipekerjakannya. Tanggungjawab atas dasar kesalahan harus memenuhi unsur-unsur: (1). adanya kekhilafan; (2). kerugian

dan (3) kerugian tersebut ada hubungan dengan kekhilafan.

Konsep tanggung jawab atas dasar kesalahan melemahkan hak-hak penumpang, karena penumpang tidak punya keahlian untuk membuktikan kesalahan pengangkut. Maskapai penerbangan menguasai teknologi tinggi, sementara itu tidak demikian pada penumpang, yang tidak menguasai teknolog tinggi. Walaupun penumpang dapat membuktikan kesalahan pengangkut, maka tanggungjawab pengangkut terbatas setinggi-tingginya sebesar kerugian penumpang.

Konsep tanggungjawab atas dasar kesalahan dirasakan adil apabila kedudukan kedua belah pihak (penumpang dan maskapai penerbangan) mempunyai kemampuan yang sama sehingga mereka dapat saling membuktikan kesalahan. Konsep tanggungjawab atas dasar kesalahan ini menurut HK Martono tidak boleh digunakan dalam pengangkutan udara karena kedudukan penumpang dan pengangkutan tidak berimbang.

Konsep Tanggung Jawab Hukum Praduga Bersalah (*presumption of liability concept*)

Konsep tanggung jawab praduga bersalah (*presumption of liability concept*), penumpang atau pengirim barang tidak perlu membuktikan kesalahan pengangkut (maskapai penerbangan), sebab maskapai penerbangan telah dianggap bersalah. Dalam konsep tanggung jawab praduga bersalah, yang harus membuktikan adalah perusahaan penerbangan yang disebut dengan pembuktian terbalik (*burden of proof*) atau disebut juga dengan pembuktian negatif. Jadi maskapai penerbangan harus membuktikan bahwa dia tidak bersalah. Apabila maskapai penerbangan (termasuk karyawan, pegawai, agen atau

perwakilannya) dapat membuktikan bahwa dia tidak bersalah, maka maskapai penerbangan bebas dari tanggung jawab untuk membayar ganti rugi kepada penumpang atau pengirim barang.

Ketentuan Pasal 146 UUP yang menyebutkan bahwa pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita karena keterlambatan pada angkutan penumpang, bagasi, atau kargo, kecuali apabila pengangkut dapat membuktikan bahwa keterlambatan tersebut disebabkan oleh faktor cuaca dan teknis operasional. Kalau kita perhatikan ketentuan Pasal 146 UUP berkaitan dengan keterlambatan seperti yang disebutkan di atas, memberikan ciri bahwa UUP menganut pula konsep tanggung jawab praduga bersalah, yang mana penumpang tidak perlu membuktikan kesalahan maskapai penerbangan.

Menurut E. Syaefullah, memberlakukan tanggung jawab mutlak (*absolute of liability*) atas kerugian yang diakibatkan karena keterlambatan akan dirasakan terlalu berat terhadap pengangkut. Konsep ini mulai diaplikasikan dalam Konvensi Warsawa 1929. Oleh karena itu, maskapai penerbangan berdasarkan hukum harus membayar kerugian kepada penumpang tanpa membuktikan kesalahan pengangkut, kecuali maskapai penerbangan membuktikan tidak bersalah. Penumpang cukup memberitahu pengangkut bahwa ada kerugian yang terjadi dalam waktu menggunakan jasa penerbangan. Jika penumpang harus membuktikan kesalahan maskapai penerbangan, maka sudah pasti tidak akan berhasil karena penumpang tidak menguasai teknologi tinggi.

Konsep Tanggung Jawab Mutlak (*Absolute liability princile*)

Dalam pengangkutan udara pengangkut bertanggung jawab atas

kerugian penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap, atau luka-luka yang diakibatkan kejadian angkutan udara di dalam pesawat dan/atau naik turun pesawat, demikian menurut ketentuan Pasal 141 UUP. Ketentuan ini mencirikan pula bahwa UUP menganut konsep tanggung Jawab Mutlak (*absolute liability*). berdasarkan konsep tanggung jawab ini korban tidak perlu membuktikan kesalahan dari maskapai penerbangan, tetapi otomatis memperoleh ganti rugi. Para korban cukup memberi tahu bahwa menderita kerugian akibat jatuhnya pesawat udara atau orang dan barang-barang dari pesawat udara.

Selain itu konsep tanggung jawab mutlak didapati pula dalam ketentuan Pasal 144 UUP yang menyebutkan bahwa pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita penumpang karena bagasi tercatat hilang, musnah atau rusak yang diakibatkan oleh kegiatan angkutan udara selama bagasi tercatat berada dalam pengawasan pengangkut. Pada Gambar. 2 di bawah ini terlihat keterkaitan tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang yang dirugikan dengan konsep tanggung jawab yang dianut dalam UUP.

KESIMPULAN

Dalam tulisan ini dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, melindungi hak penumpang yang mengalami kerugian akibat menggunakan jasa penerbangan komersial. Perlindungan hukum tercermin dalam bentuk tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang yang mengalami kecelakaan, mengakibatkan penumpang meninggal dunia, cacat tetap atau luka-luka; tanggung jawab terhadap bagasi tercatat hilang, musnah atau rusak dan tanggung jawab terhadap keterlambatan pengangkutan.

Berdasarkan tanggung jawab pengangkut terhadap kerugian

penumpang, ada 3 (tiga) konsep tanggung jawab pengangkut yang diterapkan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan yaitu : konsep tanggung jawab hukum atas dasar kesalahan (*based on fault liability*), konsep tanggung jawab hukum atas dasar praduga bersalah (*presumption of liability*), dan konsep tanggung jawab mutlak (*absolute liability* atau *strict liability*).

SARAN

Ada beberapa rekomendasi sehubungan dengan hak ganti rugi dalam kaitannya dengan tanggung jawab pengangkut yaitu :

1. Untuk mencapai kepastian hukum maka Pemerintah segera mengeluarkan peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan terutama yang berkaitan dengan hak ganti rugi penumpang.
2. Perlu meningkatkan pemberdayaan konsumen (penumpang) dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen.
3. Mekanisme hak ganti rugi penumpang yang lebih mudah sehingga tidak menyurutkan penumpang untuk menuntut haknya.

DAFTAR PUSTAKA

- Best , Arthur, 1997, *Tort Law Course Outlines Aspen Law and Business*.
- Trulstrup, AW, *The Consumer in American Society, Personal and Family Finance*, Ed 5, New York, Mc Graw Hill, 1974.
- H.K. Martono, *Pengantar hukum Udara Nasional dan Internasional*, Bagian Pertama, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, ST Paul, Minn, West Publishing Co, 1990.
- Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Pertama, Bayu Media, Malang-Jawa Timur, 2005.
- Samsul, Inosentius, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung jawab Mutlak*, Universitas Indonesia Fakultas Hukum Pascasarjana, 2004.
- Wiradipradja, E. Syaefullah, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara nasional dan Internasional*, Liberty, Yogyakarta, 1989.
- Yahanan, Annalisa, *et.al*, makalah : *"Passenger rights and Liability of Commercial Air Carrier in the Aviation Industry in Indonesia: Analysis of Law No.1 Year 2009 About Aviation"*. (Hak-hak Penumpang dan Tanggungjawab Pengangkut Udara Komersial dalam Industri Penerbangan di Indonesia : Analisis Undang-Undang No.1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan), Inaugural International Workshop and Seminar on Siyar & Islamic States Practices in International Law, Oriental Crystal Hotel, Kajang, Malaysia, 18-19 November 2009.
- Fujimoto, Etsuko, Thesis: *Product Liability in The US. 44 The Federal Products Liability Bill*, Settle: University of Washington, School of Law, June., 1992.
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT. Grashindo, Jakarta, 2004.
- Harahap, Yahya, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1977.
- Jurnal Hukum Bisnis, Vo. 25 No. 1 Tahun 2006.
- Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar bahasa Indonesia, Edisi keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008,
- Negara Republik Indonesia, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang

- Perlindungan Konsumen. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42.
- Negara Republik Indonesia, Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 1.
- Negara Republik Indonesia, Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor.
- Ordonansi Pengangkutan Udara S. 1939 No.100.
- Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1995 Tentang Angkutan Udara
- Peraturan Menteri Perhubungan KM. 25 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pengangkutan Udara.
- Kompas, Media Indonesia, Pikiran Rakyat, 7 Desember 2004