

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut ketentuan Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Penerbangan, pesawat udara adalah setiap alat yang dapat terbang di atmosfer karena daya angkat dari reaksi udara. Tidak termasuk pengertian pesawat udara alat-alat yang dapat terbang bukan oleh daya angkat dari reaksi udara, melainkan karena reaksi udara terhadap permukaan bumi. Pesawat udara digolongkan menjadi pesawat udara negara dan pesawat udara sipil. Pesawat udara negara adalah pesawat udara yang dipergunakan oleh Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dan pesawat udara instansi pemerintah tertentu yang diberi fungsi dan kewenangan untuk menegakkan hukum sesuai ketentuan perUndang-Undangan yang berlaku. Sedangkan pesawat udara sipil adalah pesawat udara selain pesawat udara negara seperti tersebut dalam Pasal 1 butir 7 dan 8 Undang-Undang Penerbangan.

Dalam pengertian pesawat udara sipil termasuk pesawat udara yang dipergunakan untuk angkutan udara niaga. Menurut ketentuan Pasal 1 butir 14 Undang-Undang Penerbangan, angkutan udara niaga adalah angkutan udara untuk umum dan memungut bayaran. Dengan demikian, dapat dirumuskan bahwa pesawat udara niaga adalah pesawat udara yang dipergunakan untuk angkutan udara umum dengan memungut bayaran

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan Pasal 3 yang mendefinisikan tentang tujuan penerbangan:

“Penerbangan adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan penerbangan yang selamat, aman, cepat, teratur, nyaman dan berdayaguna, dengan biaya terjangkau dengan mengutamakan dan melindungi penerbangan nasional menunjang pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas, sebagai pendorong, penggerak, penunjang pembangunan nasional serta mempererat hubungan antar bangsa.”

Angkutan udara sampai saat ini merupakan angkutan yang cepat, efisien dan ekonomis bagi pengangkutan antar pulau dan antar daerah terutama antar pulau-pulau yang ada di Indonesia. Peran dan fungsi angkutan udara yang sangat penting tersebut menyebabkan perkembangan yang sangat pesat terhadap perkembangan dunia penerbangan nasional. Perkembangan tersebut tidak hanya dari kuantitas pesawat udara tetapi juga dalam kuantitas penerbangan itu sendiri.

Dalam catatan penerbangan di Indonesia, penerbangan pertama terjadi pada tanggal 19 Februari 1939 ketika J.W.E.R Hilgers seorang kewarganegaraan Belanda yang melakukan penerbangan diatas Kota Surabaya dengan menggunakan pesawat Fokker F-28 peristiwa tersebut bukan hanya peristiwa penerbangan pertama yang terjadi di negara ini, tetapi juga sekaligus merupakan peristiwa kecelakaan penerbangan udara pertama di negeri ini karena pesawat yang ditumpangi oleh Hilgers jatuh di Desa Baliwerti, beberapa kilometer dari Surabaya.¹

Perlu diingat bahwa pengangkutan melalui udara mempunyai sifat katastrofis yaitu membahayakan karena apabila terjadi kecelakaan akan berakibat fatal bagi penumpang yang diangkut tetapi juga terhadap pesawat udara. Kerugian yang terjadi bersifat *total loss (total verlies)* yaitu kerugian yang akan terjadi secara menyeluruh. Resiko yang bersifat khusus ini tidak hanya di udara tetapi juga di darat.² Pesawat udara sebagai salah satu angkutan melalui udara harus memenuhi syarat keamanan dan keselamatan terbang untuk menjalankan operasionalnya.

Perlindungan hukum terhadap penumpang pengguna jasa angkutan umum menjadi permasalahan yang menarik untuk dibahas, karena setelah terjadi suatu keadaan yang dirasa merugikan penumpang pengguna jasa pengangkutan udara merasa tidak adanya suatu kepastian hukum tentang hak dan kompensasi kerugian kepada penumpang.

Semakin padatnya intensitas penerbangan saat ini maka peluang kerugian dan pelanggaran juga semakin besar, dari data yang ada terhitung mulai tahun 2000 sampai dengan tahun 2006 saja sudah tercatat 34 kecelakaan pesawat yang terjadi yang 13 diantaranya dialami oleh pesawat pengangkut penumpang komersial baik menimbulkan korban jiwa ataupun tanpa korban jiwa.

Tidak adanya korban jiwa bukan berarti tidak terjadi kerugian, khususnya pada penumpang, karena kerugian yang dirasakan penumpang pengguna jasa angkutan udara biasanya meliputi banyak aspek, mulai dari

² Syaifullah Wirapradja, *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Pengangkutan Udara Nasional dan Internasional*, 1989, hal.2.

aspek materil maupun non materil. Adanya hubungan saling ketergantungan antara pihak pengangkut dan penumpang selaku pengguna jasa seharusnya menempatkan para pihak dalam kedudukan yang seimbang.

Kasus-kasus pelanggaran hukum terhadap konsumen selaku pengguna jasa angkutan udara serta ketidakpahaman dalam menempuh upaya hukum menambah lemahnya posisi konsumen dalam mempertahankan haknya. Menurut pengamatan penulis, konsumen yang dirugikan cenderung tidak mengerti bagaimana menempuh upaya hukum dalam mempertahankan haknya.

Dari uraian diatas mendorong penulis untuk mengamati, meneliti dan mengulas lebih lanjut tentang **“Perlindungan hukum terhadap penumpang pengguna jasa angkutan udara di Yogyakarta.”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas maka masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap penumpang pengguna jasa angkutan udara di PT. Garuda Indonesia
2. Bagaimana upaya hukum yang dilakukan penumpang untuk mendapatkan perlindungan hukum dari PT Garuda Indonesia

C. Tinjauan Pustaka

Perlindungan hukum merupakan hal yang sangat penting dalam proses pengangkutan penumpang pengguna jasa angkutan udara karena untuk menjamin kepastian hukum dalam bidang pengangkutan penumpang udara.

Kaidah hukum merupakan ketentuan atau pedoman tentang apa yang seyogyanya atau seharusnya dilakukan.³ Hakikatnya merupakan rumusan pendapat atau pandangan bagaimana seharusnya dan seyogyanya seseorang bertingkah laku. Melihat perkembangan dunia penerbangan yang begitu pesat, keadaan seperti ini hendaknya diantisipasi oleh pembentuk Undang-Undang, yaitu dengan menciptakan aturan hukum yang mengakomodasikan semua bentuk perilaku pengangkutan udara yang terjadi saat ini maupun yang mungkin akan terjadi untuk mencegah hal-hal yang tidak diharapkan baik oleh penumpang selaku pengguna jasa angkutan ataupun pelaku usaha.

Bahwa setiap penumpang mengharapkan untuk dapat dipenuhi kepentingannya yang dilindungi oleh hukum yang biasa disebut dengan hak, dimana setiap hak mempunyai empat unsur yaitu, subyek hukum, obyek hukum, hubungan hukum yang saling mengikat satu sama lain dengan kewajiban perlindungan. Pada hakikatnya kepentingan mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam

³ Soedjono, *Metode Hukum*, Mesarsel Hukum Satria, Denpasar, 1999, hal 26

melaksanakannya.⁴ Jadi memberikan perlindungan hukum merupakan perbuatan hukum yang memiliki keseimbangan, keadilan yang diberikan proporsi yang seimbang dan tidak berat sebelah.

Dalam hukum dikenal asas *equality before the law* yang artinya semua orang dianggap sama dihadapan hukum. Asas ini mengandung arti bahwa dalam penegakan hukum tidak memandang perbedaan manusia dan status sosial. Kesamaan itu juga berlaku pada masyarakat dan setiap warga negara yang berarti perlindungan hukum juga merupakan hak bagi penumpang pengguna jasa angkutan udara.

Dalam tujuan penerbangan disebutkan bahwa tujuan dari penyelenggaraan penerbangan adalah penerbangan yang selamat, aman, cepat, teratur, nyaman dan berdayaguna. Maka perlindungan terhadap pengguna jasa angkutan udara menjadi hal yang mendasar. Dalam hal ini pelaku usaha penerbangan harus memenuhi segala ketentuan guna menjamin keselamatan penumpang angkutan udara.

Menurut ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Penerbangan, setiap pesawat yang dipergunakan untuk terbang wajib memiliki sertifikat kelaikan udara. Kelaikan udara adalah terpenuhinya persyaratan minimum kondisi pesawat udara atau komponen-komponennya untuk menjamin

Konsumen sebagai alih bahasa dari consumer secara harfiah berarti seseorang yang membeli atau menggunakan barang atau jasa tertentu. Pengertian ini memuat dua tipe konsumen yaitu:

1. Konsumen antara yaitu konsumen yang menggunakan barang dan/atau jasa untuk diproses lebih lanjut menjadi produk tertentu dan diperdagangkan.
2. Konsumen akhir yaitu konsumen yang menggunakan barang dan/atau jasa untuk digunakan secara pribadi.

Sedangkan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa: “ Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.”

AZ Nasution memberi batasan konsumen sebagai berikut, bahwa seseorang yang mendapat secara sah dan menggunakan barang atau jasa untuk kegunaan tertentu dalam hal ini untuk kepentingan pribadi, keluarga dan orang lain tidak untuk diperdagangkan.⁵

Menurut pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa penumpang pesawat udara merupakan konsumen akhir karena mereka menggunakan jasa penerbangan untuk kepentingan pribadi. Selaku konsumen masih banyak yang belum sadar akan hak dan kewajibannya sebagai konsumen, hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, seperti lemahnya kesadaran

⁵ A.Z. Nasution, *Konsumen dan Hukum (Tinjauan Sosial Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen di Indonesia)*, 1995, hal.69.

masyarakat terhadap penegakkan hukum dan perangkat perUndang-Undangan yang kurang memadai. Upaya untuk meningkatkan perlindungan hukum bagi konsumen, pemerintah telah mengupayakan membuat peraturan perlindungan konsumen yang pada dasarnya melindungi hak dan kewajiban konsumen selain melindungi kepentingan dari pelaku usaha. Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen memuat asas perlindungan konsumen yaitu: “Perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen serta kepastian hukum.” Sebagai konsumen baik dalam kegiatan ekonomi, perdagangan dan teknologi mempunyai hak sehingga tidak dipandang sebagai objek oleh pelaku usaha, hak konsumen diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang menyebutkan bahwa hak konsumen adalah:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan /atau jasa;

- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Konsumen sebagai subjek hukum selain mempunyai hak tetapi juga dibebani kewajiban yang harus dilakukan diantaranya:

- a) Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b) Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan /atau jasa;
- c) Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d) Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut;

Di lain pihak jasa angkutan udara selaku pelaku usaha dibebankan hak dan kewajiban yang harus dilakukan dan dipatuhinya:

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya didalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya;

Kewajiban pelaku usaha dalam hal ini pihak jasa angkutan udara adalah:

- a) Beritikad baik dalam melakukan usahanya;
- b) Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c) Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta

pengorbanan sekecil-kecilnya untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah hak konsumen dalam mendapatkan ganti rugi dan atau penggantian, hak untuk mendapatkan kompensasi ganti rugi sehingga ada gambaran yang jelas mengenai perlindungan konsumen selaku pengguna jasa angkutan udara.

Dalam hal terjadi kerugian terhadap penumpang maka pengangkut wajib bertanggung jawab membayar segala kerugian yang timbul akibat kesalahan/kelalaian pengangkut. Sedangkan mengenai kerugian penumpang yang timbul akibat:

1. Keadaan memaksa (*force majeure*)
2. Cacat pada penumpang atau barang itu sendiri
3. Kesalahan /kelalaian penumpang atau pengirim

Maka pengangkut dibebaskan dari tanggung jawab membayar ganti kerugian.

Hukum pengangkutan mengenal tanggung jawab karena kesalahan, tanggung jawab karena praduga dan tanggung jawab mutlak.⁶ Dalam hukum pengangkutan di Indonesia ketiga prinsip tanggung jawab tersebut dipergunakan.

1. Tanggung jawab karena kesalahan (*Fault Liability*)

Menurut prinsip ini, setiap pengangkut yang melakukan kesalahan dalam penyelenggaraan pengangkutan harus bertanggung jawab

⁶ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perangkutan Niaga*, 1998, hal 27

membayar segala kerugian yang timbul akibat kesalahannya itu. Pihak yang menderita kerugian wajib membuktikan kesalahan pengangkut. Prinsip ini diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara tentang perbuatan melawan hukum.

Pada pengangkutan dengan pesawat terbang, tanggung jawab ini ditentukan dalam Pasal 43 Undang-Undang Penerbangan yang menyebutkan:

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 dalam Peraturan Pemerintah.

2. Tanggung jawab karena praduga (*Presumption Liability*)

Menurut prinsip ini, pengangkut selalu dianggap bertanggung jawab atas setiap kerugian yang timbul dari pengangkutan yang diselenggarakannya. Tetapi jika pengangkut mampu membuktikan bahwa dia tak bersalah, maka dia dibebaskan dari tanggung jawab membayar

kelalaian dan telah berupaya melakukan tindakan yang perlu untuk menghindari kerugian, atau peristiwa yang menimbulkan kerugian itu tidak mungkin dihindari.

Prinsip ini dijumpai dalam Pasal 86 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 Tentang Pelayaran yang menyebutkan, jika perusahaan pengangkutan perairan dapat membuktikan bahwa kerugian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bukan disebabkan karena kesalahannya, maka dia dapat dibebaskan sebagian atau seluruh dari tanggung jawabnya.

3. Tanggung jawab mutlak (*Absolute Liability*)

Menurut prinsip ini, pengangkut harus bertanggung jawab atas setiap kerugian yang timbul dalam pengangkutan yang diselenggarakannya tanpa keharusan pembuktian ada atau tidaknya kesalahan pengangkut. Dalam prinsip ini tidak mengenal beban pembuktian, dan unsur kesalahan tidak menjadi suatu persoalan.

D. Tujuan Penelitian

1. Tujuan subjektif

Untuk memperoleh data yang mendalam dan komprehensif berkaitan

2. Tujuan Objektif

- a. Untuk mengetahui perlindungan hukum perlindungan hukum terhadap penumpang pengguna jasa angkutan udara di PT. Garuda Indonesia
- b. Untuk mengetahui upaya hukum dari pihak penumpang pengguna jasa angkutan udara terhadap pemberi jasa angkutan udara

E. Metode Penelitian

1. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis empiris adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dibagi menjadi:

a. Penelitian kepustakaan

Penelitian yang pengumpulan datanya dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan peraturan perUndang-Undangan yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti, adapun bahan-bahan tersebut dikelompokkan menjadi:

1) Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti:

- a) Undang-Undang No.15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan
- b) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
- c) Peraturan pemerintah No. 40 Tahun 1995 Tentang Angkutan

d) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap konsumen pengguna jasa angkutan udara

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti: buku-buku, literatur, hasil penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedi.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data primer, penelitian ini dilakukan dengan cara terjun langsung ke lokasi penelitian untuk memperoleh data yang diperlukan. Adapun cara yang dilakukan dengan wawancara kepada pihak penyedia jasa angkutan udara dalam hal ini dari pihak PT. Garuda Indonesia perwakilan Yogyakarta, penumpang pengguna jasa angkutan udara Garuda Indonesia.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di Kota Yogyakarta

3. Pengambilan Sample

Teknik pengambilan sample pada penelitian ini menggunakan Random Sampling untuk penumpang yaitu teknik penelitian dengan

1. Teknik pengambilan sample dilakukan secara

acak. Sedangkan dari pihak PT. Garuda Indonesia menggunakan purposive sampling yaitu penunjukan langsung.

4. Responden

Dalam penelitian ini yang dijadikan responden adalah:

- a. General Affairs PT. Garuda Indonesia Cabang Yogyakarta
- b. Penumpang pengguna jasa angkutan udara PT. Garuda Indonesia

5. Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan sistem deskriptif kualitatif artinya data yang diperoleh tersebut, akan dianalisis secara sistematis berdasarkan teori-teori maupun fakta-fakta yang didapat dan akan disimpulkan berdasarkan