

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keadaan geografis Indonesia berupa daratan yang terdiri dari beribu-ribu pulau besar dan kecil, dan berupa perairan yang terdiri dari sebagian besar laut dan sungai serta danau memungkinkan pengangkutan dilakukan melalui darat, perairan, dan udara guna menjangkau seluruh wilayah negara. Kondisi angkutan tiga jalur tersebut mendorong dan menjadi alasan penggunaan alat pengangkut modern yang digerakkan secara modern¹.

Negara Indonesia merupakan negara yang sedang berkembang, maka pembangunan di segala bidang sangatlah penting peranannya. Kemajuan dan kelancaran di bidang pengangkutan akan sangat menunjang pelaksanaan pembangunan berupa penyebaran kebutuhan pembangunan, pemerataan pembangunan, dan distribusi hasil pembangunan di berbagai sektor ke seluruh pelosok tanah air, misalnya sektor industri, perdagangan, pariwisata, pendidikan.²

Pada era pembangunan sekarang ini, salah satu sarana pengangkutan yang perlu diperhatikan dan sangat penting peranannya adalah pengangkutan udara. Pengangkutan udara mempermudah dalam melakukan transportasi antar pulau maupun daerah dengan waktu yang lebih singkat dan ekonomis, karena biaya masih dapat dijangkau oleh masyarakat.

Seiring perkembangan teknologi dan jaman, masyarakat juga lebih sering menggunakan pesawat udara sebagai alat angkutannya baik untuk bepergian intern dalam sebuah pulau maupun antar pulau. Hal ini terjadi karena adanya efektivitas dalam waktu. Pesawat udara memiliki kecepatan yang melebihi alat pengangkutan yang lain, seperti pengangkutan darat dan laut. Berpergian ke pulau lain atau dalam sebuah pulau yang memiliki jarak jauh, apabila dilakukan dengan menggunakan pesawat udara akan menempuh waktu yang jauh lebih singkat dibandingkan dengan menggunakan transportasi darat maupun laut. Semakin banyak orang yang menggunakan fasilitas angkutan udara maka semakin lama semakin banyak bermunculan maskapai penerbangan yang menawarkan fasilitas yang berbeda-beda.

Peningkatan pesat dalam bisnis penerbangan sayangnya tidak dibarengi dengan peningkatan pesat di beberapa bidang sumber daya vital, baik secara kuantitas maupun kualitas. Banyaknya maskapai penerbangan baru yang muncul memang banyak memberikan banyak pilihan pada masyarakat, namun dengan

¹Abdulkadir Muhammad, 1998. Hukum Pengangkutan Niaga. Bandung: Citra Aditya Bakti. h.7

²*Ibid*

adanya hal ini akan menimbulkan kebingungan dan rasa khawatir pada masyarakat. Tarif yang ditawarkan mungkin saja tidak diimbangi dengan kualitas layanan kepada penumpang. Mengenai kualitas layanan yang masih buruk masih bisa dimaklumi, namun apabila tarif murah itu tidak diimbangi dengan kelaikan pesawat maka akan dapat berakibat fatal. Masih banyak persoalan penerbangan yang harus ditelaah, agar bisnis penerbangan bisa berjalan lancar tanpa ada pihak-pihak yang dirugikan. Penerbangan termasuk dalam ranah pengangkutan yaitu pengangkutan di bidang udara.

Pengangkutan merupakan salah satu bidang kegiatan yang vital dalam kehidupan masyarakat. Hal ini dikarenakan berbagai faktor yaitu antara lain keadaan geografis di Indonesia berupa daratan yang terdiri dari beribu-ribu pulau besar dan kecil dan berupa perairan yang terdiri dari sebagian besar laut dan sungai serta danau memungkinkan pengangkutan dilakukan melalui darat, perairan, dan udara guna menjangkau seluruh wilayah negara. Kondisi angkutan tiga jalur tersebut mendorong dan menjadi alasan penggunaan alat angkut modern yang digerakkan secara mekanik.

Pengangkutan merupakan perjanjian timbal balik antara pengangkut dengan penumpang/ pengirim barang, dimana pengangkut mengikatkan diri untuk menyelenggarakan pengangkutan barang dan/atau orang dari suatu tempat ke tempat tertentu dengan selamat, sedangkan pengirim mengikatkan diri untuk membayar angkutan. Pada dasarnya fungsi pengangkutan adalah untuk memindahkan barang atau orang dari suatu tempat yang lain dengan maksud untuk meningkatkan daya guna dan nilai, jadi dengan pengangkutan maka dapat diadakan pemindahan barang-barang dari suatu tempat yang dirasa barang itu kurang berguna ke tempat dimana barang tadi akan lebih bermanfaat.

Kata pengangkutan berasal dari kata “angkut” yang artinya bawa atau muat dan kirimkan. Jadi pengangkutan diartikan sebagai pengangkutan dan pembawaan barang atau orang, pemuatan dan pengiriman barang atau orang, barang atau orang yang diangkut dari suatu tempat ke tempat yang lain dengan selamat, walaupun demikian diperlukan suatu alat sebagai sarana pengangkut. Selain itu banyak para ahli yang mengemukakan pendapatnya mengenai pengertian pengangkutan antara lain:

- a. Menurut HMN. Poerwosutjipto mengatakan bahwa “Pengangkutan adalah perjanjian timbal-balik antara pengangkut dengan pengirim dimana pengangkut mengikatkan diri untuk menyelenggarakan pengangkutan

- barang dan/atau orang dari satu tempat ke tempat tertentu dengan selamat, sedangkan pengirim mengikatkan diri untuk membayar uang angkutan”³.
- b. Sedangkan Abdul Kadir Muhammad mengatakan bahwa “Pengangkutan adalah proses kegiatan memuat barang atau penumpang kedalam pengangkutan, membawa barang atau penumpang dari tempat pemuatan ke tempat tujuan dan menurunkan barang atau penumpang dari alat pengangkut ke tempat yang ditentukan”⁴.
- c. Menurut Sution Usma Adji, bahwa pengangkutan adalah “Sebuah perjanjian timbal balik, dimana pihak pengangkut mengikatkan diri untuk menyelenggarakan pengangkutan barang atau orang dari tempat tujuan tertentu dengan selamat tanpa berkurang jumlah dari barang yang dikirimkan, sedangkan pihak lainnya (pengirim atau penerima) berkeharusan memberikan pembayaran biaya tertentu untuk pengangkutan tersebut.”⁵

Salah satu alat angkut modern saat ini yang sedang mengalami perkembangan adalah angkutan udara. Angkutan udara adalah setiap kegiatan dengan menggunakan pesawat udara untuk mengangkut penumpang, kargo, dan/atau pos untuk satu perjalanan dari satu bandar ke bandar udara yang lain atau beberapa bandar udara. Pengangkutan udara memainkan peranan penting dalam perkembangan perekonomian suatu negara karena pesawat terbang merupakan alat transportasi yang efisien, dinamis dan cepat. Pesawat terbang juga merupakan transportasi yang secara keamanan dan kenyamanan sangat berkualitas dalam hal pelayanan kepada penumpang jika aturan dan standar operasional prosedur dari hukum penerbangan benar-benar dilakukan sesuai prosedur yang berlaku.

Apabila penumpang yang menggunakan jasa penerbangan berakibat terjadinya pelanggaran hak-hak penumpang yang menimbulkan kerugian, maka pengangkut bertanggung jawab seperti yang diamanatkan oleh UUP. Tanggung jawab itu dimulai sebelum masa penerbangan (*pre-flight service*), pada saat penerbangan (*in-flight service*) dan setelah penerbangan (*post-flight service*).⁶ Kerugian sebelum masa penerbangan misalnya berkaitan dengan pembelian tiket, penyerahan bagasi, penempatan bagasi pada rute yang salah atau terjadi

³H.M.N Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2000, h. 36.

⁴Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Pengangkut Darat, laut dan Udara*, Cipta Aditya Bahkti, Jakarta, 1991. h. 30

⁵Purwosutjipto, *pengertian pokok hukum dagang 3 hukum pengangkutan*, Djambatan, Jakarta, 2003. h. 25

⁶Suhartato Abdul Majid dan Eko Probo D. Warpani, *Ground Handling Manajemen Pelayanan Darat Perusahaan Penerbangan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, h. 78.

keterlambatan. Kerugian pada saat penerbangan misalnya tidak mendapatkan pelayanan yang baik atau rasa aman untuk sampai di tujuan dengan selamat. Sedangkan kerugian setelah penerbangan, antara lain sampai di tujuan terlambat, bagasi hilang atau rusak.

Mulai bertambahnya jumlah maskapai penerbangan di Indonesia yang semakin banyak dan diiringi dengan sarana angkutan udara yang cukup canggih tidaklah menutup kemungkinan akan terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan selama perjalanan. Canggihnya sarana angkutan udara tetap merupakan hasil karya manusia yang selalu tidak sempurna, sehingga tentu saja hal-hal yang tidak diinginkan tersebut bisa terjadi, misalnya kerusakan pesawat udara maupun kecelakaan pesawat. Dalam mengangkut penumpang dari tempat datangnya penumpang sampai dengan tibanya penumpang ditempat tujuan yang dikehendaki tidak terlepas dari bahaya-bahaya yang mungkin terjadi yang akan menyebabkan kecelakaan penumpang.

Perjanjian pengangkutan udara terdiri dari 2 (dua) pihak yaitu pihak penumpang dan pihak pengangkut yang biasanya diadakan secara lisan namun kegiatan ini didukung dengan adanya dokumen pengangkutan udara. Terselenggaranya suatu pengangkutan udara dalam kegiatan pengangkutan memiliki banyak permasalahan seperti penumpang yang mengalami kecelakaan (menyebabkan kematian, luka-luka atau cacat tetap), kerusakan atau kehilangan barang, dan keterlambatan penerbangan, dalam hal ini penumpang berhak mendapatkan ganti kerugian karena salah satu ciri dari maskapai penerbangan udara adalah memberikan pelayanan yang baik kepada penumpang serta bertanggung jawab dalam hal penumpang yang mengalami kerugian. Sedangkan sesuai dengan ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara menyebutkan bahwa “tiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”. Suatu perbuatan melawan hukum harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut: Ada suatu perbuatan, perbuatan itu melawan hukum, ada kesalahan pelaku, ada kerugian bagi korban, ada hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian. Hukum di Indonesia mengatur tiap-tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan karena salahnya menerbitkan kerugian itu untuk mengganti kerugian. Maka apabila ada seorang yang melakukan perbuatan melawan hukum (PMH) maka diwajibkan untuk memberikan ganti kerugian.

Di antara sekian banyak masalah, ada satu hal yang paling penting untuk ditelaah lebih dalam adalah pertanggung jawaban yang diberikan oleh pihak-pihak terkait, dalam hal ini pengangkut dan pemerintah sendiri sebagai pemegang otoritas tertinggi atas wilayah udara, karena dalam sebuah masalah tentu ada pihak yang

harus bertanggung jawab. Sementara itu, pengertian dari tanggung jawab pengangkut adalah kewajiban perusahaan angkutan udara untuk mengganti kerugian yang diderita oleh penumpang dan/atau pengirim barang serta pihak ketiga. Tanggung jawab dapat diketahui dari kewajiban yang telah ditetapkan dalam perjanjian atau undang-undang. Kewajiban pengangkutan adalah menyelenggarakan pengangkutan. Kewajiban ini mengikat sejak penumpang atau pengirim melunasi biaya angkutan⁷.

Setiap perusahaan penerbangan harus bertanggungjawab terhadap penumpangnya sebagai perwujudan untuk melindungi konsumennya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen. Hal terpenting adalah penyediaan sarana keselamatan dalam penerbangan yang bermanfaat untuk melindungi pemakai jasa angkutan dan juga menghindari terjadinya hal-hal yang berdampak negatif atau hal-hal yang tidak diharapkan oleh perusahaan itu sendiri kemudian menimbulkan kerugian yang besar baginya.⁸

Oleh karena itu perusahaan penerbangan harus siap bertanggung jawab kepada penumpang pemakai jasa angkutan udara sesuai undang-undang yang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan diatur lebih khusus dalam Peraturan Menteri Nomor 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara. Dimana didalam pasal 141 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan (untuk selanjutnya disebut dengan UU Penerbangan) dinyatakan adanya kalimat “membatasi tanggung jawabnya” yang dalam artian dan pengertiannya tidak di jabarkan dengan jelas sehingga menimbulkan norma samar. Didalam Peraturan Menteri Nomor 77 Tahun 2011 tentang tanggung jawab pengangkut angkutan udara juga tidak di atur mengenai batasan tanggung jawab pengangkut udara kepada konsumen.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah pengangkut udara bertanggung jawab terhadap semua kerugian yang dialami penumpang?
2. Apa batasan tanggung jawab pengangkut udara terhadap kerugian yang dialami penumpang?

⁷Komar Kanta A, *Tanggung Jawab Profesional*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, h. 3.

⁸Emmy Pangaribuan Simanjuntak, *Hukum Pertanggungjawaban Dan Perkembangannya*, Yogyakarta, 1990, h. 151.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk:

- a. mengetahui bertanggungjawab tidaknya pengangkut udara terhadap semua kerugian yang dialami penumpang.
- b. mengetahui batasan tanggung jawab pengangkut udara terhadap kerugian yang dialami penumpang.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

- a. Manfaat Teoritis
Dari segi teoritis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat untuk memperkaya khasanah Ilmu Hukum terutama dalam Hukum Perdata dalam hal pertanggungjawaban pengangkut udara terhadap semua kerugian yang dialami penumpang.
- b. Manfaat Praktis
Dari segi praktis, diharapkan penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan bagi praktisi maupun masyarakat agar dapat memahami batasan tanggung jawab pengangkut udara terhadap kerugian yang dialami penumpang.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yakni penelitian untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas isu hukum (*legal issues*) yang ada. Hasil dari penelitian ini adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya mengenai rumusan masalah yang diajukan. Penelitian hukum normatif hanya meneliti norma hukum yang ada, tanpa melihat praktiknya di lapangan (*law in action*). Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum adalah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi⁹.

1.5.2 Metode Pendekatan

Ada 2 (dua) pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual

⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h. 35.

(*conceptual approach*). Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi. Pendekatan undang-undang untuk mencari dan mengetahui *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya undang-undang tersebut.¹⁰

Kemudian dengan menggunakan pendekatan konseptual yaitu menelaah konsep pemikiran yang berkembang di dalam doktrin-doktrin disiplin ilmu hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki, dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin ilmu hukum peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang diteliti.¹¹ Dengan mempelajari mengenai konsep hukum, penulis akan lebih mudah membangun argumentasi hukum dan menarik kesimpulan yang tidak keliru dalam penelitian normatif.

1.5.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, jenis bahan hukum yang digunakan oleh penulis adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah resmi pembahasan peraturan perundang-undangan seperti naskah akademik dan risalah siding, dan putusan-putusan pengadilan. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
- 3) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara
- 4) Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 89 Tahun 2015 tentang Penanganan Keterlambatan Penerbangan (*Delay Management*) pada Badan Usaha Angkutan Udara Niaga Berjadwal di Indonesia

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berasal dari buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, disertasi, dan jurnal-jurnal hukum. Bahan hukum sekunder tersebut memberikan petunjuk bagi penulis untuk

¹⁰Hyronimus Rithi, *Filsafat Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2011, h. 134-135.

¹¹*Ibid.* h. 136.

mengetahui kemana arah tujuan penulisan dalam membangun argumentasi hukum¹².

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Contohnya adalah kamus besar bahasa Indonesia, kamus hukum, ensiklopedia, indeks dan seterusnya.

1.5.4 Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Pengumpulan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan referensi lain yang didukung pembahasan yang dirumuskan dalam permasalahan penelitian ini. Hasil tersebut kemudian dikumpulkan, dipilih, dan dipilah-pilahkan yang kemudian dikelompokkan sesuai dengan bahan hukumnya untuk menganalisis permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini untuk sementara bahan-bahan hukum yang belum digunakan, disisihkan terlebih dahulu dan jika diperlukan akan dipergunakan lagi.

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian adalah teknik analisis normatif atau yang dikenal dengan teknik analisis preskriptif. Teknik analisis normatif merupakan teknik yang dilakukan dengan mendeskripsikan, menganalisis, mensistematisasi dan mensinkronisasi semua bahan hukum untuk memberikan kesimpulan dan preskripsi terhadap rumusan masalah yang diajukan. Dalam teknik analisis normatif ini maka digunakan metode penalaran hukum yang sesuai dengan standar yang digunakan dalam ilmu hukum. Metode *legal reasoning* tersebut adalah metode penafsiran hukum (*legal interpretation*) dengan logika berfikir secara deduktif sehingga diperoleh kejelasan (*clarity*) dari batasan tanggungjawab penganggkuta udara terhadap kerugian yang dialami penumpang.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Pertanggungjawaban sistematika ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai hal yang akan dibahas dalam penulisan penelitian ini. Untuk mempermudah pembahasan dan penjabaran penulisan ini, maka penelitian ini dibagi menjadi empat bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I : Bab Pendahuluan menjelaskan secara garis besar mengenai permasalahan, latar belakang masalah dan rumusan masalahnya secara singkat, sehingga

¹²*Ibid.* h. 135.

pembaca dapat mengetahui pokok-pokok permasalahan yang menjadi bahasan dalam skripsi ini. Dalam Bab I ini juga diuraikan tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

- BAB II : Dalam bab ini diuraikan Tinjauan Pustaka dalam skripsi ini yaitu menjelaskan mengenai berbagai konsep yang berhubungan dengan penelitian ini.
- BAB III : Dalam bab ini akan diuraikan mengenai analisis dan pembahasan terhadap rumusan masalah yakni mengenai bertanggungjawab tidaknya pengangkut udara terhadap semua kerugian yang dialami penumpang dan batasan tanggung jawab pengangkut udara terhadap kerugian yang dialami penumpang.
- BAB IV : Dalam bab ini berisikan kesimpulan dari hasil penelitian dan saran berdasarkan analisa dari penelitian ini.