



UNIVERSITAS INDONESIA

**PERLINDUNGAN KONSUMEN PENGGUNA JASA ANGKUTAN
UDARA DALAM HAL KETERLAMBATAN TERBANG DAN
KEEFEKTIFAN SANKSI BAGI MASKAPAI PENERBANGAN
SEBAGAI PELAKU USAHA**

TESIS

**Hendra Fandi Cipto
0806425355**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS INDONESIA
JAKARTA
JUNI 2010**

Universitas Indonesia
Jalan Sekeloa Selatan 1
Jakarta 15129
Telp. (021) 51671000
Fax. (021) 51671001
www.ui.ac.id



UNIVERSITAS INDONESIA

**PERLINDUNGAN KONSUMEN PENGGUNA JASA ANGKUTAN
UDARA DALAM HAL KETERLAMBATAN TERBANG DAN
KEEFEKTIFAN SANKSI BAGI MASKAPAI PENERBANGAN
SEBAGAI PELAKU USAHA**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum**

**HENDRA FANDI CIPTO
0806425355**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JUNI 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Hendra Fandi Cipto
NPM : 0806425355

Tanda Tangan :

Tanggal : 16 Juni 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Hendra Fandi Cipto
NPM : 0806425355
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : *Perlindungan Konsumen Pengguna Jasa Angkutan Udara dalam Hal Keterlambatan Terbang dan Keefektifan Sanksi bagi Maskapai Penerbangan Sebagai Pelaku Usaha.*

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr. Rosa Agustina, SH.,MH (.....)

Penguji : Dr. Nurul Elmiyah, SH, MH (.....)

Penguji : Dr. Inosentius Samsul, SH.,MH. (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 16 Juni 2010

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis ucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena dengan rahmatnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang merupakan syarat untuk menyelesaikan gelar magister hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Tesis ini berjudul *“Perlindungan Konsumen Pengguna Jasa Angkutan Udara Dalam Hal Keterlambatan Terbang Dan Keefektifan Sanksi Bagi Maskapai Penerbangan Sebagai Pelaku Usaha*. Penulisan tesis ini saya harapkan dapat berguna bagi peningkatan pelayanan dan perlindungan hukum bagi konsumen terlebih konsumen pengguna jasa angkutan udara secara khususnya. Meskipun telah dikerjakan secara maksimal, penulis tetap mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak.

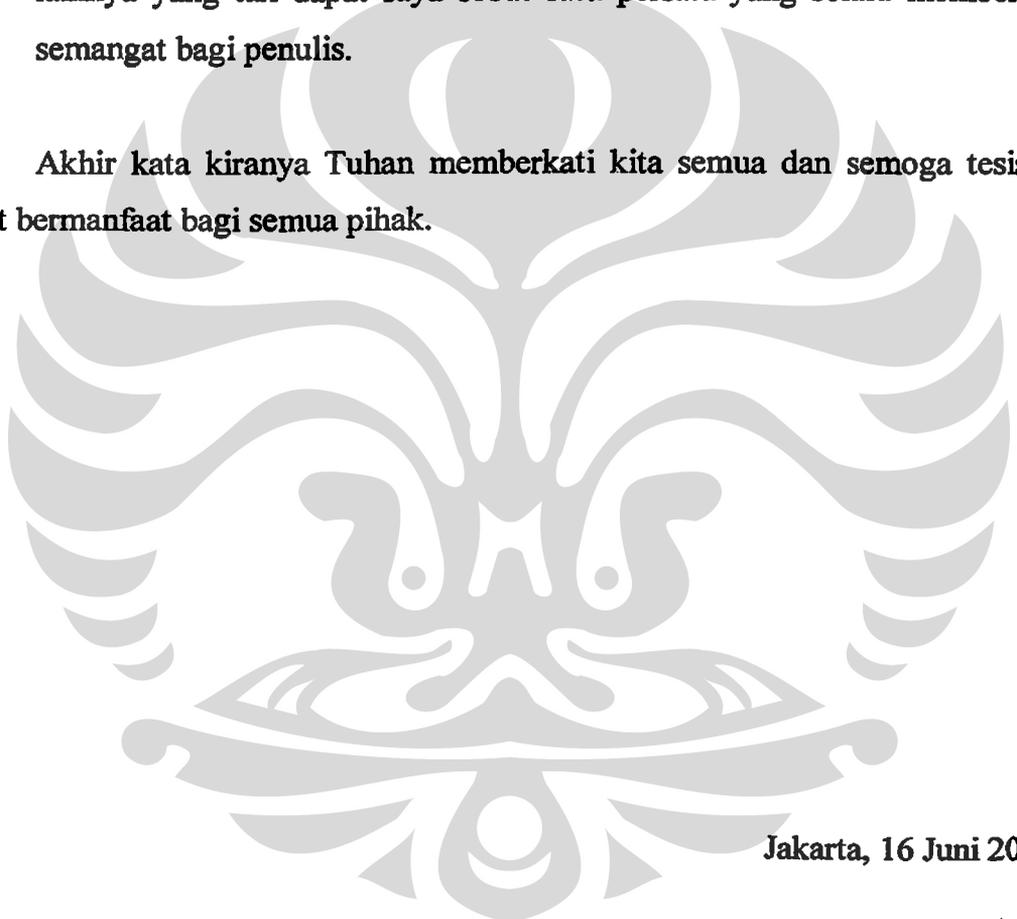
Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak dari masa perkuliahan sampai dengan penyusunan tesis ini sangatlah sulit untuk dapat menyelesaikannya, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

- Prof. Dr. Rosa Agustina, SH., MH selaku ketua Program Pasca Sarjana FH UI, pembimbing dan penguji penulis;
- Dr. Nurul Elmiyah , SH.,MH selaku penguji penulis;
- Dr. Inosentius Samsul, SH.,MH selaku penguji penulis;
- Seluruh staff biro pendidikan Program Magister Hukum FHUI;
- Kementrian Perhubungan, Administrator Bandara Soekarno Hatta, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia dan David Tobing sebagai Narasumber penulis;
- P Simbolon dan F br. Situmorang sebagai orangtua penulis yang telah memberikan semangat dan perhatian serta Op. R br Marbun yang selalu kubanggakan;
- Sahabat penulis di MHUI 2008 yang selalu menjadi teman berbagi selama menjalani masa perkuliahan: Reski, Mbak Ria, Dina Simbolon, Yen, Myra, Reza, Lae Hery, Gorga, b' Roycke, Alberto, Rio, Erwin, Dauri, Beny, b' Lukman, Fauzy, Fatwa, Rizky, Jose, Ira, b'Samsu, Kunwid,

Mas Ridwan, Mas Agus, Yudi, Agung 1&2, Suster Yose, Nisa, Rustanti, Putri, Novi, Disca dan lainnya;

- Keluarga besar Naposo Simbolon SEJABODETABEK, Handa Sitohang , Margaretha Situmorang, Desy Marlyn Situmorang, Susan Simbolon, Natalia Sinaga, Theresia Situmorang, Diana Sitohang, Sonya Pakpahan, Sulastri Masnita, Keluarga besar PT. Santosa Asih Jaya, Anita Ira Simbolon, Lidianty Simbolon, Kristavelly Simbolon, valentina Sitohang, Cesar Hasibuan, Christian Ginting, Ronald Siregar, Rudi Saragih dan lainnya yang tak dapat saya sebut satu persatu yang selalu memberikan semangat bagi penulis.

Akhir kata kiranya Tuhan memberkati kita semua dan semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak.



Jakarta, 16 Juni 2010

Hendra Fandi Cipto

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hendra Fandi Cipto
NPM : 0806425355
Fakultas : Hukum
Program Studi : Hukum Ekonomi
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Perlindungan Konsumen Pengguna Jasa Angkutan Udara Dalam Hal Keterlambatan Terbang Dan Keefektifan Sanksi Bagi Maskapai Penerbangan Sebagai Pelaku Usaha

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 16 Juni 2010
Yang menyatakan,



(Hendra Fandi Cipto)

ABSTRAK

Hendra Fandi Cipto, Hukum Ekonomi, Perlindungan Konsumen Pengguna Jasa Angkutan Udara Dalam Hal Keterlambatan Terbang Dan Keefektifan Sanksi Bagi Maskapai Penerbangan Sebagai Pelaku Usaha

Penerbangan menjadi salah satu media transportasi yang paling penting dalam era globalisasi. Maskapai penerbangan dalam beberapa tahun terakhir marak bermunculan di Indonesia untuk melayani rute penerbangan domestik dan internasional. Akan tetapi banyaknya maskapai penerbangan tidak menjamin konsumen akan mendapat pelayanan yang terbaik dari tiap-tiap maskapai. Pada kenyataannya masih banyak ditemukan permasalahan yang dialami konsumen dalam menggunakan jasa maskapai penerbangan. Salah satu permasalahan yang kerap dialami oleh konsumen adalah keterlambatan maskapai dalam menyelenggarakan penerbangan. Keterlambatan ini tentu saja merupakan sebuah pelanggaran perjanjian pengangkutan dan menimbulkan kerugian di pihak konsumen. Undang-undang pada dasarnya telah memberikan ketentuan yang jelas mengenai ganti rugi yang akan diterima konsumen atas kerugian yang ditimbulkan dari keterlambatan tersebut. Akan tetapi, peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pemberian kompensasi, ganti rugi, dan sanksi tersebut tidak berjalan efektif, sehingga perlindungan konsumen di bidang keterlambatan pesawat juga tidak dapat terlaksana secara efektif. Ada beberapa faktor yang menyebabkan peraturan perundang-undangan tersebut tidak berjalan efektif. Pertama, peran pengawasan dan penegakkan hukum dari badan yang berwenang tidak terlaksana secara maksimal. Hal ini disebabkan adanya keterbatasan wewenang oleh peraturan perundang-undangan dan kurangnya sumber daya manusia. Kedua, kurangnya sosialisasi terhadap peraturan perundang-undangan terhadap pemberian sanksi atau kompensasi terhadap konsumen, sehingga banyak masyarakat tidak mengetahui hak-haknya sebagai konsumen. dan ketiga, ketidakjelasan dalam pengaturan perundang-undangan mengenai perlindungan konsumen di bidang keterlambatan penerbangan.

Kata kunci: penerbangan, keterlambatan, konsumen

ABSTRACT

Hendra Fandi Cipto, Economic Law, Air Transportation Service Consumer's Protection to Flight Delays and The Effectiveness of Sanctions on Airlines Companies.

Flight has become one of many main ways to travel in globalization era. In the last few years, a vast number of airlines emerge in Indonesia to serve domestic and international flight route. But this vast number of airlines does not guarantee that consumers receive the best service they should have. In reality, many setbacks are experienced by consumers in using airlines services. One of the common setbacks often experienced by consumers is having flight delays. Delays are deemed as breach of transportation contract acted by airlines to their consumers which caused consumers loss. Indonesian law provides clear regulations for consumers to claim their loss to airlines due to the delays. Nevertheless, the regulations on compensation, indemnity, and punishment cannot be applied properly and effective. There are some factors causing the regulations cannot be implemented effectively. Firstly, law enforcement and control function of government authorities do not work effectively. Such condition is caused by the lack of human resources and limitation of power of the government authorities. Secondly, the lack of socialization on the regulations to the consumers, especially on the indemnity and sanction regulations, causing many consumers are not aware about their rights, and, thirdly, the lack of clearness on the regulations on consumer's protection regarding airlines flight delays.

Keywords: flight, delays, consumer

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv-v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii-viii
DAFTAR ISI	ix-xii
BAB 1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Pokok Permasalahan	11
1.3. Tujuan Penelitian	12
1.4. Kegunaan Penelitian	13
1.5. Kerangka Konseptual	13
1.6. Metode Penelitian	19
1.7. Sistematika Penulisan	20
BAB 2 HUBUNGAN HUKUM ANTARA PELAKU USAHA JASA PENERBANGAN DENGAN PENUMPANG DALAM KAITAN DENGAN PERLINDUNGAN KONSUMEN	22
2.1. Latar Belakang Lahirnya UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Sebagai Tombak Penegakkan Hukum Perlindungan Konsumen	22
2.2. Aspek Hukum Perlindungan Konsumen	25
2.2.1 Pengertian Konsumen	26
2.3. Tinjauan Yuridis Terhadap Penumpang Sebagai Konsumen Penerbangan Berdasarkan Perspektif Undang-Undang Perlindungan Konsumen	27
2.4. Asas-asas Perlindungan Konsumen	28
2.5. Hak Dan Kewajiban Konsumen.....	30

2.6..	Pengertian Pelaku Usaha	34
2.6.1.	Pengertian Pelaku Usaha	34
2.6.2.	Perusahaan Jasa Penerbangan sebagai Pelaku Usaha	34
2.7.	Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha.....	38
2.8.	Terjadinya Hubungan Hukum Antara Perusahaan Jasa Penerbangan Dengan Konsumen.....	41
2.9.	Perspektif Hukum Terhadap Pelayanan Jasa Penerbangan Berdasarkan Aspek Perlindungan Konsumen	49
BAB 3 TINJAUAN HUKUM TERHADAP TANGGUNG JAWAB PENGANGKUT DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENUMPANG		54
3.1.	Prinsip Umum Terhadap Tanggung Jawab Pelaku Usaha	54
3.1.1.	Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan atas kesalahan (<i>Based on Fault Liability Principle</i>).....	55
3.1.2.	Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan atas Praduga (<i>Presumption of Liability Principle</i>)	56
3.1.3.	Prinsip Praduga Untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab (<i>Presumption of Non Liability Principle</i>)	56
3.1.4.	Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (<i>Liability without Fault/Absolute/Strict Liability Principle</i>)	57
3.1.5.	Prinsip Tanggung Jawab dengan Pembatasan (<i>Limitation of Liability Principle</i>)	58
3.2.	Prinsip Tanggung Jawab Pelaku Usaha Berdasarkan Perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata	59
3.2.1.	Perspektif KUH PERDATA Terhadap Prinsip Tanggung Jawab Pelaku Usaha.....	59
3.2.2..	Substansi Hukum Prinsip Tanggung Jawab	63
3.2.2.1	Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Kesalahan/ Kelalaian	64
3.2.2.2.	Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Wanprestasi	65

3.2.2.3. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (<i>Strict liability</i>).....	65
3.3. Prinsip Tanggung Jawab Pelaku Usaha Berdasarkan Perspektif Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen	66
3.4. Tanggung Jawab Pengangkut Udara	71
3.4.1. Syarat Pengangkut Udara bertanggung jawab	71
3.4.2. Tanggung Jawab Pengangkut Udara menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.....	73

BAB 4 PERTANGGUNGJAWABAN PERUSAHAAN PENGANGKUTAN UDARA TERHADAP KETERLAMBATAN PENGANGKUTAN PENUMPANG

4.1.. Kompensasi dan Sanksi Terhadap Pengangkutan Udara Atas Keterlambatan Pengangkutan Penumpang Pesawat Terbang	78
4.2.. Penerapan Ganti Rugi, Kompensasi, dan Sanksi Terhadap Perusahaan Pengangkutan Udara Atas Keterlambatan Pengangkutan Penumpang	86
4.2.1. Lemahnya Pengawasan dan Penegakkan Hukum oleh Pemerintah terhadap Pelanggaran Keterlambatan Pengangkutan Penumpang	88
4.2.2. Ketidappahaman Konsumen Terhadap Pengaturan Hukum Tentang Perlindungan Konsumen atas Keterlambatan Pengangkutan Penumpang	91
4.2.3. Pemberian Sanksi Yang Tidak Tegas Terhadap Perusahaan Pengangkutan	93
4.3. Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Keterlambatan Pengangkutan Penumpang	95
4.3.1. Pemberian Ganti Rugi, Sanksi, dan Kompensasi Sebagai Bentuk Perlindungan Konsumen di Bidang Penerbangan	95
4.3.2. Upaya Penyelesaian Sengketa Konsumen Untuk Mendapatkan Tuntutan Ganti Rugi	95
4.3.2.1. Upaya Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan	95

4.3.2.2. Gugatan Perbuatan Melawan Sebagai Upaya Penyelesaian Sengketa di pengadilan	97
4.3.4. Analisa Kasus Terhadap Gugatan Perbuatan Melawan Hukum (Kasus David Tobing).	103
4.3.4.1. Kasus Posisi Terhadap Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Antara David Tobing VS. PT Lion Mentari Airlines.	103
4.3.4.2. Analisa Kasus	104
BAB 5 PENUTUP	111
5.1. Kesimpulan	111
5.2. Saran	112
DAFTAR REFERENSI	xiii-xviii



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Hukum merupakan salah satu instrumen penting dalam kehidupan bermasyarakat. Interaksi anggota masyarakat dengan anggota lainnya dalam kehidupan bermasyarakat selalu berkaitan erat dengan hukum. Implementasi adanya hukum dalam kehidupan bermasyarakat adalah pemberlakuan peraturan perundang-undangan dalam masyarakat yang dikeluarkan oleh negara. Tujuan adanya dan diberlakukan hukum adalah menciptakan kehidupan masyarakat yang tertib dan aman. Oleh karena itu, instrumen yang tepat diperlukan ialah suatu aturan yang sering disebut dengan hukum. Tugas pokok dari hukum adalah untuk menciptakan ketertiban, sebab ketertiban merupakan satu syarat terpenting dari adanya masyarakat yang teratur.¹

Hukum dapat diklasifikasikan berdasarkan pengaturannya yang berkaitan dengan hubungan antar manusia. Pembidangan hukum berdasarkan hubungan yang diatur adalah hukum publik dan hukum privat (perdata).² Sehubungan dengan pernyataan tersebut, ada ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia, selain hukum yang berlaku secara umum tersebut. Akan tetapi, hukum di Indonesia juga berlaku hukum yang melindungi konsumen disebut hukum konsumen atau hukum perlindungan konsumen.³

¹Sacipto Raharjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Semarang: UNDIP, 1982), hal. 71.

²Hukum publik merupakan hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan individu. Sedangkan hukum privat adalah hukum yang mengatur hubungan antar individu dengan individu lainnya. Lihat Pengantar Hukum Indonesia, http://www.docstoc.com/docs/DownloadDoc.aspx?doc_id=20666054, diakses pada tanggal 19 Februari 2010.

³M.J. Leder, *Consumer Law*, hal. 1, bahkan mengatakan, *"In a sense there is no such creature as "as consumer law"...The Consumer and his advises have instead been obliged to utilize a hotchpotch of common law concept and doctrines design primarity for other purposes"*, Dikutip dalam Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1995), hal. 62.

Perlindungan konsumen merupakan suatu hal yang “cukup baru” dalam dunia peraturan perundang-undangan di Indonesia, meskipun “*dengungan*” mengenai perlunya peraturan perundang-undangan yang komprehensif bagi konsumen tersebut sudah digaungkan sejak lama.⁴ Praktek monopoli dan tidak adanya perlindungan konsumen telah meletakkan “posisi” konsumen dalam tingkat yang terendah dalam menghadapi para pelaku usaha (dalam arti yang seluas-luasnya). Tidak adanya alternatif yang dapat diambil oleh konsumen telah menjadi suatu “rahasia umum” dalam dunia atau industri usaha di Indonesia.⁵

Ketidakterdayaan konsumen dalam menghadapi pelaku usaha ini jelas sangat merugikan kepentingan masyarakat. Ketidaksamaan kedudukan konsumen dengan produsen tersebut membuat konsumen seringkali ditindas dalam perspektif ekonomi. Konsumen seringkali dirugikan oleh produsen, akan tetapi konsumen sangat lemah untuk mendapatkan akses dan upaya hukum demi terciptanya keadilan. Pada umumnya para pelaku usaha berlindung di balik *standard contract* atau Perjanjian Baku yang telah ditandatangani oleh kedua belah pihak (antara pelaku usaha dan konsumen), ataupun melalui berbagai informasi “semu” yang diberikan oleh pelaku usaha kepada konsumen.⁶

Guidelines for Consumer Protection of 1985, yang dikeluarkan oleh Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) menyatakan, “Konsumen dimanapun mereka berada, dari segala bangsa mempunyai hak-hak dasar sosialnya”. Yang dimaksud hak-hak dasar tersebut adalah hak untuk mendapatkan informasi yang jelas, benar, dan jujur, hak untuk mendapatkan ganti rugi, hak untuk mendapatkan kebutuhan dasar manusia (cukup pangan dan papan), hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan bersih serta kewajiban untuk menjaga lingkungan, dan hak untuk mendapatkan pendidikan dasar. PBB menghimbau seluruh anggotanya untuk

⁴Pada tanggal 20 April 1999 Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan dan mengundangkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁵Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Cet. II, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hal.1-2.

⁶*Ibid.*

memberlakukan hak-hak konsumen tersebut di negara masing-masing.⁷ Negara-negara dunia pada dasarnya menerima konsep yang diajukan dalam *guidelines* PBB tersebut.

Adanya ketidaksamaan kedudukan konsumen ini seiring zaman berpengaruh terhadap tuntutan intervensi pemerintah melalui pembentukan hukum yang melindungi pihak yang lemah sangatlah kuat.⁸ Berbagai tuntutan pembentukan peraturan perundang-undangan secara normatif ini mulai datang dan timbul saat bangsa telah berada pada tahap negara kesejahteraan. Prof. Dr. Sri Redjeki, S.H., pakar hukum dari Universitas Diponegoro menyampaikan bahwa, "Hukum sering sangat tertinggal dalam mengikuti gerak ekonomi", dimana terlihat bahwa hukum terpaksa berlari mengejar kencangnya arus kebijakan-kebijakan untuk memperoleh sasaran-sasaran di bidang ekonomi, sektor perdagangan, moneter, dan sektor perbankan. Hal ini yang mendasari diperlukannya berbagai penyesuaian kebijakan dibidang tersebut yang diharapkan mampu memperbaiki dan memperkokoh perekonomian nasional.⁹

Pembentukan hukum baru di Indonesia seringkali menimbulkan suatu permasalahan. Hal ini termasuk pembentukan hukum di bidang ekonomi. Salah satu pembentukan hukum ekonomi yang sangat dilematis adalah hukum perlindungan konsumen. Hal ini disebabkan pada satu sisi harus melakukan harmonisasi dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku universal seperti standar dalam *World Trade Organization*, namun pada sisi lain harus disesuaikan dengan kondisi yang ada pada negaranya masing-masing, termasuk ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Konstitusinya. Hal ini yang menjadi sebab atau pertimbangan beberapa negara berkembang tidak dapat menyalin atau *menyadur* peraturan

⁷Tini Hadad, dalam Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*. (Yogyakarta: Diadit Media, 2001), hal. 7.

⁸ Erman Radjagukguk, *Peranan Hukum di Indonesia: Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Sosial*, Pidato disampaikan dalam rangka Dies Natalis dan Peringatan Tahun Emas Universitas Indonesia (1950-2000), (Jakarta: Kampus UI Depok, 2000).

⁹ Djoko Sarwoko, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi dan Demokrasi*, (Jakarta: Varia Peradilan, 1998), hal. 102.

perundang-undangan atau hukum di negara lain terutama hukum dari negara-negara maju.¹⁰

Polemik hukum perlindungan konsumen di Indonesia adalah tentang perlu tidaknya intervensi pemerintah di bidang perlindungan konsumen juga sangat dirasakan. Savigny dan Bentham menyatakan bahwa ada dua faktor yang mempengaruhi pembentukan hukum yaitu sistem politik yang mengontrol aktivitas hukum (faktor eksternal) dan kepentingan sosial yang menjadi obyek dari pengaturan (faktor internal).¹¹

Polemik atau permasalahan pembentukan hukum perlindungan konsumen ini juga timbul dari aspek sistem politik. Perspektif aspek sistem politik dapat ditinjau bahwa pembentukan Undang-undang perlindungan konsumen di Indonesia tidak terlepas dari iklim politik yang semakin demokratis. Tuntutan terhadap kehidupan yang lebih demokratis mulai diperjuangkan, dan bersamaan dengan itu upaya untuk mewujudkan Undang-undang Perlindungan Konsumen semakin menguat. Dukungan iklim politik yang lebih demokratis, tidak saja dalam arti keberanian pemerintah untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang berorientasi kepada kepentingan konsumen, tetapi juga ditandai dengan keberanian Dewan Perwakilan Rakyat menggunakan hak inisiatif mengajukan Rancangan, suatu hak yang sebelumnya tidak pernah digunakan selama kepemimpinan Presiden Soeharto. Bagi konsumen, keberanian Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengajukan Rancangan Usul Inisiatif mempunyai arti yang penting, karena salah satu Rancangan Usul Inisiatif pertama yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat adalah Rancangan tentang Perlindungan Konsumen.¹² Dalam mengajukan Rancangan Usul Inisiatif ini, Dewan Perwakilan Rakyat

¹⁰ Ann dan Robert Seidman, *Penyusunan Rancangan Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan*, (Jakarta: Proyek ELIPS, 2001), hal. 1. Dikutip dari Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen : Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal. 126.

¹¹ W. Friedman, *Law in a Changing Society*, (University of California Press, Berkeley: 1959), hal. 7.

¹² Selain Rancangan tentang Perlindungan konsumen adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dan Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelesaian Ibadah Haji.

berusaha mencari argumentasi yang kuat dan akurat, agar mendapat “pengakuan” dari pemerintah dengan merumuskan beberapa kriteria. Diantaranya adalah membentuk Undang-Undang yang dimaksudkan untuk memperbaiki ekonomi dan menyangkut kepentingan rakyat banyak.¹³

Ada beberapa faktor juga yang mempengaruhi terhadap pembentukan hukum perlindungan konsumen. Faktor kedua yang juga berpengaruh terhadap pembentukan Undang-undang Perlindungan konsumen adalah faktor internal (mikro) kepentingan konsumen itu sendiri. Munculnya berbagai kasus yang merugikan konsumen tidak diakhiri dengan penyelesaian yang memuaskan konsumen.¹⁴ Faktor ketiga yang turut mendorong pembentukan Undang-undang perlindungan konsumen di Indonesia adalah perkembangan sistem perdagangan global yang dikemas dalam kerangka *World Trade Organization (WTO)*, maupun program *International Monetary Fund (IMF)* dan program Bank Dunia. Keputusan Indonesia untuk meratifikasi Perjanjian Perdagangan Dunia (WTO) diikuti dengan dorongan terhadap Pemerintah Indonesia untuk melakukan harmonisasi hukum nasional dengan hukum internasional di bidang perdagangan.¹⁵

Pembentukan hukum baru berupa hukum perlindungan konsumen, maka di dalam perkembangan selanjutnya, ruang lingkup hukum perlindungan konsumen sulit dibatasi hanya dengan menampungnya dalam jenis cabang hukum. Hukum perlindungan konsumen ini tentunya mempunyai keunikan tersendiri. Hukum perlindungan konsumen selalu berhubungan dan berinteraksi dengan berbagai bidang dan cabang hukum lain, karena pada tiap bidang dan cabang

¹³ *Ibid.*, hal. 129.

¹⁴ Dalam Kasus *Republik Indonesia v. Tan Chandra Helmi dan Gimun Tanno* melalui Putusan PN Tangerang No. 30/Pid.B/1990/Pn/Tng, yang terkenal dengan kasus “Biskuit Beracun” misalnya, gugatan konsumen hanya dilihat dari aspek pidana dan administratif saja, sehingga korban atau konsumen tidak mendapat kompensasi atau ganti kerugian atas dasar tuntutan perdata. Lihat juga gugatan konsumen dalam kasus *Janizal dkk v. PT. Kentamik Super International*, melalui Putusan PN Jakarta Pusat No. 3138/K/Pdt/1994/PN.Jkt.Pst. dan Putusan Kasasi MA No. 3138/K/Pdt/1994, dimana pihak pengembang dimenangkan, bahkan pengembang kemudian menggugat balik konsumen karena dinilai melakukan pencemaran nama baik.

¹⁵ *Ibid.*, hal 131-132.

hukum itu senantiasa terdapat pihak yang berpredikat “konsumen”.¹⁶ Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan konsumen mempunyai aspek hukum yang luas, karena hukum perlindungan konsumen menyangkut aspek hukum publik dan hukum privat (perdata). Aspek hukum publik tersebut menyangkut hubungan hukum yang diatur antara konsumen dengan para pelaku usaha. Sedangkan aspek hukum privat pada hukum perlindungan konsumen menyangkut tentang perlunya peranan pemerintah terhadap upaya perlindungan konsumen terhadap tindakan pelaku usaha yang merugikan.

Adanya ketidaksejajaran posisi konsumen dengan pelaku usaha, dimana pihak konsumen seringkali menjadi pihak yang lemah. Oleh karena itu, ia harus dilindungi oleh hukum. Salah satu sifat sekaligus tujuan hukum itu adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Jadi, sebenarnya hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen adalah dua bidang hukum yang sulit dipisahkan dan ditarik batasnya.¹⁷

Perlindungan terhadap konsumen tidak bisa terlepas dari perkembangan perekonomian yang sedang terjadi dan sedang berkembang. Perkembangan perekonomian yang pesat telah menghasilkan berbagai jenis dan variasi dari masing-masing jenis barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Barang dan/atau jasa yang sejenis maupun yang beredar komplementer satu terhadap lainnya. Diversifikasi produk yang sedemikian luasnya dan dengan dukungan kemajuan teknologi komunikasi dan informatika, dimana terjadi perluasan ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa melintasi batas-batas wilayah suatu negara, konsumen pada akhirnya dihadapkan pada berbagai jenis barang dan/atau jasa yang ditawarkan secara variatif, baik yang berasal dari produk domestik maupun yang berasal dari luar negeri.¹⁸

Adanya perkembangan ekonomi yang maju menimbulkan suatu dilema dalam kehidupan masyarakat. Pada satu sisi memberikan manfaat bagi konsumen karena kebutuhan akan barang dan/atau jasa yang diinginkan karena kebutuhan

¹⁶Abdul Halim Barkatullah, *Hukum Perlindungan Konsumen: Kajian Teoretis dan Perkembangan Pemikiran*, Cet. I, (Banjarmasin: FH Unlam Press bekerja sama dengan Penerbit Nusa Media, 2008), hal. 1.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 2.

¹⁸ Gunawan Widjaja, *op cit.*, hal 11.

akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi, serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis dan kualitas barang dan/atau jasa sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen. Namun, kondisi dan fenomena tersebut, pada sisi lainnya dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha menjadi tidak seimbang, dimana konsumen berada pada posisi yang lemah. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen.¹⁹

Ketidaksejajaran kedudukan konsumen terhadap pelaku usaha secara nyata dapat ditinjau pada bisnis penerbangan di Indonesia dewasa ini. Pada era sebelum reformasi, perkembangan bisnis penerbangan berjalan di tempat saja. Konsumen tidak memiliki banyak pilihan dikarenakan penerbangan di Indonesia yang melayani penerbangan komersial hanya dikuasai oleh maskapai-maskapai penerbangan tertentu dengan jumlah yang terbatas. Suatu hal yang sangat berbeda jika dibandingkan dengan kondisi yang terjadi sekarang ini di Indonesia. Jika dilihat, bisnis penerbangan di Indonesia sekarang ini telah menjadi pangsa pasar yang sangat menguntungkan dan sangat menjanjikan bagi para pelaku usaha serta menjadikan trend baru bagi masyarakat menggunakan jasa pesawat terbang untuk bepergian dengan adanya persaingan harga dalam kategori “murah” dari banyaknya maskapai penerbangan yang bermunculan dimana setidaknya sejak awal tahun 2000 telah ada sedikitnya lebih dari 20 maskapai penerbangan baru di Indonesia.

Perkembangan pertumbuhan industri jasa angkutan udara komersial pada tahun 2000 sampai dengan tahun 2007, dalam tujuh tahun terakhir tersebut, pertumbuhan industri penerbangan nasional sangat luar biasa. Hal ini tidak mengherankan apabila kemajuan di bidang transportasi udara berdampak penurunan penumpang pada moda transportasi lainnya. Padahal di penghujung tahun 1990-an jumlah maskapai penerbangan tidak lebih dari 10 perusahaan, dengan jumlah penumpang kurang lebih 6,3 juta. Tetapi di tahun 2006 jumlah perusahaan penerbangan untuk angkutan berjadwal meningkat empat kali lipat menjadi 24 perusahaan. Mereka setidaknya sudah mengoperasikan 250 unit

¹⁹ *Ibid.*, hal. 12.

pesawat dengan jumlah penumpang 350 juta. Saat ini hampir semua kota besar di tanah Air sudah dilayani jalur penerbangan.²⁰

Pertumbuhan jumlah perusahaan penerbangan yang menyediakan jasa penerbangan domestik dilihat dari perspektif konsumen, memberikan dampak yang positif. Masyarakat memperoleh keuntungan dengan semakin banyaknya pilihan jasa penerbangan yang menawarkan berbagai kemudahan, seperti harga tiket yang sangat bersaing. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) pada tahun 2003 terhadap rute penerbangan Jakarta-Medan, Jakarta-Surabaya, Jakarta-Yogyakarta dan Jakarta-Solo alasan yang paling sering dipakai oleh responden untuk memilih salah satu operator angkutan udara adalah harga yang murah. Alasan tersebut sangat masuk akal karena naluri konsumen dalam mengkonsumsi suatu produk secara alamiah adalah berusaha untuk memaksimalkan keuntungan yang diperolehnya dengan mengeluarkan biaya serendah mungkin, hal ini sesuai dengan prinsip *utility maximization*.²¹

Kemajuan pertumbuhan angkutan udara di Tanah Air tidak serta merta tanpa persoalan. Sejumlah persoalan terus timbul ke permukaan seiring kemajuan moda transportasi di sektor ini. Salah satu permasalahan yang timbul pada jasa angkutan udara tersebut diantaranya adalah berkaitan dengan keterlambatan terbang oleh maskapai penerbangan tertentu.

Persaingan bisnis antar maskapai dalam hal pelayanan terhadap konsumen atau para pengguna jasa penerbangan belakangan ini banyak disoroti perkembangannya. Hal utama yang sering di bahas dan banyak pelaporannya terhadap yayasan lembaga konsumen indonesia ialah mengenai terjadinya keterlambatan terbang oleh suatu maskapai penerbangan yang disebabkan oleh berbagai faktor yang tidak jelas atau bahkan tanpa alasan apapun kepada calon

²⁰Mardiharto Tjokrowasito, *Dilema Industri Penerbangan Nasional*, <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0712/22/eko04.html>., diakses pada tanggal 21 Februari 2010.

²¹*Kebijakan Persaingan Pada Industri Jasa Penerbangan Dilihat Dari Perspektif Perlindungan Konsumen*, < <http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/2940/>>, diakses pada tanggal 21 Februari 2010.

penumpangannya. Keterlambatan terbang adalah resiko yang harus di tanggung calon penumpang pesawat terbang dimana mereka terpaksa harus menyediakan waktu lebih untuk menunggu ber jam-jam di bandara ataupun kawasan sekitarnya tanpa ada informasi yang jelas kapan pesawat akan tiba dan yang lebih ironisnya lagi jika waktu menunggu tersebut hingga keesokan harinya tanpa ada pertanggungjawaban penuh dari maskapai yang akan ditumpangi calon penumpang tersebut.

Keterlambatan yang dilakukan oleh maskapai penerbangan sebagai pelaku usaha ini disebabkan oleh beberapa faktor. Asosiasi Perusahaan Penerbangan Nasional (Inaca) menyatakan keterlambatan jadwal penerbangan bukan hanya kesalahan maskapai. Selain kesalahan maskapai, keterlambatan penerbangan bisa disebabkan hambatan perjalanan ke bandar udara.²² Akan tetapi, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Forum Transportasi Udara Masyarakat Transportasi Indonesia ditemukan bahwa sebagian maskapai tidak memenuhi standar ketepatan waktu untuk terbang dengan angka yang menunjukkan di bawah 50 persen. Standar ketepatan waktu maskapai Indonesia jauh lebih rendah daripada standar International Air Transport Association (IATA), yakni 70%. Dari hasil penelitian juga ditemukan sebagaimana besar keterlambatan terjadi di atas 60 menit. Masalah teknis merupakan alasan terbanyak yang diajukan maskapai yang mencapai 70 persen. Adapun berkaitan dengan permasalahan teknis ini, maskapai tidak pernah secara jelas menerangkan apa yang dimaksud alasan teknis sehingga terjadi keterlambatan.²³

Berdasarkan data yang didapat per 3 Februari 2010, Maskapai Lion Air termasuk yang paling sering terlambat di Bandara Sultan Hasanuddin, dimana tingkat keterlambatan-annya berkisar satu jam lebih sedikit.²⁴ Adapun data kantor penerbangan (*officer in charge*) Seminggu sebelumnya Bandara Soekarno-Hatta menunjukkan beberapa maskapai terlambat terbang. Pesawat dari Maskapai berinisial dengan nomor LI JT 0154 tujuan Singapura, yang seharusnya berangkat

²²Keterlambatan Terbang Tak Hanya Kesalahan Maskapai, <[http : //www. infoanda.com / wap/id/link.php? lh=VgBbBIVVBOIQ](http://www.infoanda.com/wap/id/link.php?lh=VgBbBIVVBOIQ)>, diakses pada tanggal 20 Februari 2010.

²³Standar Tepat Waktu Terbang Maskapai Rendah, <[http:// bataviase. co.id/node/ 81358](http://bataviase.co.id/node/81358)>, 20 Februari 2010.

²⁴Keterlambatan Terbang Tak Hanya Kesalahan Maskapai, *Op. Cit.*

pada pukul 11.30 WIB, molor hingga pukul 13.13 WIB. Keterlambatan terbang juga terjadi pada Pesawat dari maskapai berinisial LI dengan no JT 0022 tujuan Denpasar, yang dijadwalkan terbang pada pukul 11.35 WIB baru berangkat pukul 12.19 WIB. Maskapai berinisial GI nyaris tepat waktu. Misalnya Pesawat dari maskapai berinisial GI dengan no penerbangan GA 0300 tujuan Surabaya berangkat pukul 05.12 WIB dari jadwal pukul 05.00 WIB. GA 0510 tujuan Balikpapan, yang seharusnya berangkat pukul 06.20 WIB, baru take-off pukul 06.28 WIB.²⁵

Ketua Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Nanang Ismuhartoyo, sebagaimana dikutip pada 10 Maret 2008, menyatakan maskapai penerbangan harus memberikan kompensasi kepada calon penumpang atas terjadinya keterlambatan. Hal tersebut merupakan kewajiban wajar yang harus diberikan kepada konsumen. Saat ini di dalam dunia penerbangan pelayanan tidak semata-mata masalah keamanan tetapi juga kenyamanan termasuk diantaranya kompensasi. Rating perusahaan penerbangan tidak hanya soal keamanan saja tetapi juga masalah pelayanan yang baik kepada calon penumpang. Jika maskapai penerbangan tidak memberikan kompensasi maka mereka sendiri justru terimbas dan semakin terpuruk dalam persaingan usaha. Perusahaan dituntut memberikan pelayanan terbaik bagi konsumen dan sudah saatnya konsumen tidak perlu menuntut tetapi perusahaan yang proaktif karena kecendrungan selama ini setelah ada tuntutan dari konsumen maka konsumen baru diberikan. Semakin baik pelayanan perusahaan maka semakin loyal konsumennya.²⁶

Wakil Menteri Perhubungan, Bambang Susantono, sebagaimana dikutip tanggal 11 Februari 2010, menegaskan untuk mencapai melakukan pelayanan publik yang baik harus mendasarkan pada tiga prinsip, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Transparansi yaitu bersifat terbuka sehingga bisa diakses oleh semua orang yang membutuhkan. Akuntabilitas bermakna dimana setiap proses dan hasil pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan

²⁵*Ibid.*

²⁶*Kompensasi Keterlambatan Penerbangan Adalah Hak Konsumen*, <<http://www.kapanlagi.com/h/0000217080.html>>, 20 Februari 2010.

kepada publik sedangkan partisipatif berarti suatu pelayanan publik hanya akan maksimal apabila ada partisipasi publik. Masyarakat berhak mendapatkan kompensasi apabila tidak mendapatkan pelayanan publik sesuai dengan yang dijanjikan karena pelayanan publik harus selalu dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Jika hal ini dikaitkan dengan transportasi maka adalah hak warga Negara untuk mendapatkan keselamatan, keamanan, dan kenyamanan dalam bertransportasi.²⁷

Oleh karena itu sanksi adalah suatu hal yang dipikirkan para calon penumpang bagi maskapai penerbangan akibat keterlambatan dari maskapai, bayangkan jika calon penumpang yang terlambat datang atau masuk ke pesawat sudah dapat ditebak maka calon penumpang tersebut tidak akan diberangkatkan kecuali dia membeli tiket baru untuk tujuannya, sedangkan jika karena satu dan lain hal pesawat yang akan ditumpangi ditunda keberangkatannya maka seluruh calon penumpang wajib menunggu sampai waktu yang akan ditentukan kemudian. Hal hal inilah yang sangat menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian guna sesuatu yang berarti bagi upaya mendukung pembangunan masyarakat Indonesia seutuhnya di masa depan dari sisi pelayanan transportasi udara.

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan apa yang telah diuraikan diatas ada beberapa hal yang menjadi pokok permasalahan dapat diuraikan menjadi beberapa pertanyaan yaitu :

- 1.2.1 Bagaimana bentuk sanksi tersebut dari segi peraturan perundang-undangan yang ada selama ini?
- 1.2.2 Bagaimana penerapan sanksi terhadap maskapai penerbangan tersebut dan keefektifannya dimata calon pengguna jasa penerbangan?
- 1.2.3. Bagaimana perlindungan hak konsumen atau calon pengguna jasa penerbangan atas keterlambatan penerbangan yang disebabkan oleh kesalahan maskapai penerbangan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku?

²⁷ *Pelayanan Publik Yang Baik : Transparansi, Akuntabilitas, Partisipatif*, <<http://www.depupub.go.id/read/berita/1981>>, 20 Februari 2010.

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1.. Tujuan Umum Penelitian

Tujuan umum dari penelitian ini untuk membantu penegakkan hukum di Indonesia, terutama berkaitan dengan perlindungan konsumen. Adanya penelitian ini dapat membantu terciptanya keselarasan hubungan harmoni antara konsumen dengan pelaku usaha. Adanya kedudukan yang harmoni antara konsumen dengan pelaku usaha, sehingga kedudukan antara pelaku usaha dengan konsumen menjadi sejajar. Kedudukan yang sejajar tersebut berarti bahwa adanya perilaku dan upaya perlindungan hukum yang sama terhadap konsumen. Hal ini terutama terbentuk pada hubungan konsumen dengan pelaku usaha jasa angkutan udara.

Adanya penelitian tersebut berguna untuk menciptakan pembangunan nasional yang mengarah kesejahteraan masyarakat. Jasa angkutan udara merupakan salah satu faktor pendukung terbentuknya kesejahteraan dalam masyarakat. Adanya jasa angkutan udara tersebut tentunya membantu upaya dalam pendistribusian kebutuhan manusia secara lebih merata pada seluruh wilayah suatu negara. Oleh karena itu, penelitian ini dapat membantu masyarakat sebagai konsumen untuk memahami hak-haknya dalam memanfaatkan jasa angkutan udara. Masyarakat yang telah mengerti hak-haknya sebagai konsumen tersebut tentunya dapat mempergunakan jasa angkutan udara secara maksimal dalam mendukung pemenuhan kebutuhannya.

Adanya penelitian ini juga bertujuan untuk membantu pemerintah dalam upaya sosialisasi dari perlindungan konsumen. Banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur dan mengarah kepada perlindungan konsumen, terutama di bidang penerbangan. Akan tetapi, masyarakat tidak mengetahui fungsi dan substansi yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang dapat melindungi haknya sebagai konsumen, terutama sebagai konsumen dari jasa angkutan udara. Penelitian ini sebagai wadah sosialisasi terhadap masyarakat untuk memahami perangkat hukum yang bersifat melindungi hak masyarakat sebagai konsumen dari jasa pengangkutan udara.

1.3.2.. Tujuan Khusus Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan khusus penelitian ini adalah untuk:

- 1.3.2.1. Memberikan gambaran mengenai bentuk sanksi terhadap maskapai penerbangan yang secara nyata akibat kesalahannya menimbulkan keterlambatan terbang dan kerugiannya bagi para pengguna jasa penerbangan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak hanya dari segi konsumen atau calon pengguna jasa penerbangan tetapi termasuk juga bagi maskapai – maskapai sebagai penyedia jasa penerbangan.
- 1.3.2.2. Untuk mengetahui bagaimana penerapan sanksi terhadap maskapai penerbangan serta keefektifan penerapannya dimata para pengguna jasa penerbangan.
- 1.3.2.3. Memberikan gambaran yang koheren dan seobjektif mungkin apa yang menjadi hak konsumen akibat keterlambatan terbang yang disebabkan oleh kesalahan maskapai penerbangan sesuai peraturan perundang-undangan.

1.4. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menyampaikan kepada masyarakat pengguna jasa penerbangan untuk mengetahui hak-haknya sebagai konsumen dan kepada maskapai penerbangan untuk mengetahui seberapa pentingnya kewajiban mereka untuk melayani konsumen serta bagi pemerintah sebagai regulator untuk dapat mengakomodir hal-hal yang sangat diperlukan guna terciptanya keefektifan dan kemamfaatan undang-undang penerbangan yang sesuai dengan nilai-nilai yang ada didalam masyarakat guna tercapainya kenyamanan dan keselamatan dalam dunia penerbangan di Indonesia

1.5. Kerangka Konsepsional

Kehidupan perekonomian diwarnai dengan adanya interaksi antara konsumen dengan pelaku usaha. Interaksi tersebut dikarenakan adanya kebutuhan konsumen terhadap barang atau jasa untuk pemenuhan kebutuhan hidup. Sedangkan, pelaku usaha dapat memenuhi kebutuhan akan barang dan jasa yang

dibutuhkan oleh konsumen. Hal ini yang menjadi dasar adanya transaksi antara konsumen dengan produsen.

Konsumen tentunya berhak untuk mendapatkan pelayanan yang terbaik dari pelaku usaha atas barang atau jasa yang dibutuhkan. Hal ini merupakan kewajiban dari pelaku usaha untuk memberikan kenyamanan dan keamanan atas konsumsi barang atau jasa yang diperdagangkan olehnya. Apabila ada tindakan pelaku usaha yang merugikan dari konsumen, maka konsumen berhak untuk menuntut pelaku usaha untuk mendapatkan ganti rugi. Berdasarkan pendapat Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, konsumen berhak untuk menuntut ganti rugi terhadap tindakan pelaku usaha yang merugikan konsumen dalam penggunaan dari barang atau jasa yang diperdagangkan oleh konsumen. Pendapat ini sebagaimana terdapat dalam buku berjudul *Hukum Perlindungan Konsumen*, yaitu :²⁸

tuntutan ganti kerugian atas kerugian yang dialami oleh konsumen sebagai akibat penggunaan barang atau jasa, baik yang berupa kerugian materi, fisik, maupun jiwa. dapat didasarkan pada beberapa ketentuan yang telah disebutkan, yang secara garis besarnya hanya ada dua kategori, yaitu tuntutan ganti kerugian berdasarkan wanprestasi dan tuntutan ganti kerugian yang berdasarkan perbuatan melanggar hukum.

Ada perbedaan essensial antara tuntutan ganti kerugian pada penerapan hukum privat. Perbedaan ganti rugi tersebut terletak antara dasar/penyebab terjadinya ganti rugi tersebut. Berdasarkan pendapat Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo sebelumnya, tuntutan ganti rugi tersebut dapat berdasarkan wanprestasi dan berdasarkan perbuatan melanggar hukum.

Apabila tuntutan ganti kerugian didasarkan pada wanprestasi, maka terlebih dahulu produsen dan konsumen secara bersama-sama sebagai para pihak yang terikat pada suatu perjanjian.²⁹ Adanya perjanjian menjadi tolak ukur terhadap tindakan pelaku usaha sebagai produsen dalam pemenuhan prestasi atau

²⁸ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada, 2004), hal. 127.

²⁹ *Ibid.*

kewajiban dari para pihak. Hal ini disebabkan segala kewajiban para pihak diatur dalam perjanjian, termasuk kewajiban dari pelaku usaha. Oleh karena itu, pelaku usaha yang tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana diatur dalam perjanjian, maka konsumen mempunyai dasar atau alasan untuk mengajukan tuntutan ganti rugi terhadap konsumen.

Adanya perjanjian yang terbentuk antara pihak pelaku usaha dengan konsumen, maka pihak yang dapat diajukan ganti rugi tentunya terbatas. Pihak ketiga tidak dapat atau berhak untuk mengajukan ganti rugi kepada pelaku usaha untuk pemenuhan kewajiban sebagaimana diatur dalam perjanjian. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, bahwa pihak ketiga (pihak yang tidak terkait dalam perjanjian) yang dirugikan tidak dapat menuntut ganti kerugian dengan alasan wanprestasi.³⁰ Ganti kerugian yang diperoleh karena adanya wanprestasi merupakan akibat tidak dipenuhinya kewajiban utama atau kewajiban tambahan yang merupakan kewajiban atas prestasi utama, atau kewajiban jaminan/garansi dalam perjanjian. Bentuk-bentuk wanprestasi yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha dapat berupa:³¹

- 1.5.1.1. tidak memenuhi prestasi sama sekali;
- 1.5.1.2. terlambat memenuhi prestasi;
- 1.5.1.3. berprestasi tidak sebagaimana mestinya.

Adanya tindakan wanprestasi dari pelaku usaha tentunya menimbulkan suatu kerugian terhadap pihak konsumen. Terjadinya wanprestasi pihak pelaku usaha dalam sebuah perjanjian membawa akibat yang merugikan kepada debitur. Purwahid Patrick berpendapat bahwa akibat dari wanprestasi pelaku usaha, adalah

- 1.5.2.1. konsumen harus mengganti kerugian;
- 1.5.2.2. benda yang menjadi objek perikatan, sejak terjadinya wanprestasi menjadi tanggung gugat konsumen;

³⁰ *Ibid.* hal. 128.

³¹ Purwahid Patrik, *Dasar-dasar Hukum Perikatan (Perikatan yang lahir dari perjanjian dan dari Undang-Undang)*, (Bandung : Mandar Maju, 1994), hal. 11.

³² *Ibid.*

1.5.2.3. Jika perikatan itu timbul dari perikatan timbal balik, konsumen dapat

meminta pembatalan atau pemutusan perjanjian

Sedangkan untuk menghindari kerugian bagi konsumen karena terjadinya wanprestasi, maka konsumen dapat menuntut salah satu dari 5 kemungkinan:³³

- 1.5.3.1 pembatalan perjanjian;
- 1.5.3.2. pemenuhan perjanjian;
- 1.5.3.3. pembayaran ganti kerugian;
- 1.5.3.4. pembatalan perjanjian disertai pembayaran ganti kerugian;
- 1.5.3.5. pemenuhan perjanjian disertai dengan pembayaran ganti kerugian.

Kewajiban pembayaran ganti kerugian tidak lain daripada akibat penerapan klausula dalam perjanjian, yang merupakan ketentuan hukum yang oleh kedua belah pihak secara suka rela tunduk berdasarkan perjanjiannya. Hal ini mendasarkan bahwa pertanggungjawaban pelaku usaha bukan lahir dari undang-undang. Undang-Undang tidak menentukan apakah harus dibayar ganti kerugian atau berapa besar ganti kerugian yang harus dibayar, melainkan kedua belah pihak yang menentukan syarat-syaratnya serta besarnya ganti kerugian yang harus dibayar, dan apa yang telah diperjanjikan tersebut, mengikat sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

Konsep tuntutan ganti rugi berdasarkan wanprestasi tentunya berbeda dengan tuntutan ganti rugi berdasarkan Undang-Undang. Tuntutan ganti kerugian yang pada perbuatan melanggar hukum tidak perlu didahului dengan perjanjian antara produsen dengan konsumen, sehingga tuntutan ganti kerugian dapat dilakukan oleh setiap pihak yang dirugikan.³⁴ Hal ini dapat terjadi walaupun tidak pernah terdapat hubungan antara produsen dengan konsumen. Dengan demikian pihak ketiga dapat menuntut ganti kerugian. Konsumen dapat menuntut ganti kerugian dengan syarat bahwa tindakan pelaku usaha merupakan akibat dari

³³ *Ibid.* hal. 12.

³⁴ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op. Cit.*, hal. 129.

perbuatan melanggar hukum. Hal ini berarti bahwa untuk dapat menuntut ganti kerugian harus terdapat unsur-unsur sebagai berikut:³⁵

1.5.4.1 .perbuatan melanggar hukum;

1.5.4.2. ada kerugian;

1.5.4.3.ada hubungan kausalitas antara perbuatan melanggar hukum dengan kerugian;

1.5.4.4.ada kesalahan.

Apabila hal ini terpenuhi, maka konsumen dapat menggunakan haknya untuk menuntut ganti kerugian terhadap pelaku usaha.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah tentang teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman. Lawrence M. Friedman menjelaskan bahwa ada 3 (tiga) komponen penting dari sebuah sistem hukum (*legal system*), yaitu *structure*, *substance*, dan *culture*.³⁶ Unsur-unsur sistem hukum menjadi ukuran dari efektifitas dari berlakunya hukum di dalam masyarakat. Adapun teori hukum ini dapat digunakan untuk mengukur tentang efektifitas dari peraturan perundang-undangan tersebut. Bagi Friedman yang terpenting adalah fungsi dari hukum itu sendiri yaitu sebagai kontrol sosial (ibarat polisi), penyelesaian sengketa (*dispute settlement*) skema distribusi barang dan jasa (*goods distributing scheme*), dan pemeliharaan sosial (*social maintenance*). Struktur hukum berhubungan dengan institusi dan kelembagaan hukum, bagaimana dengan polisinya, hakimnya, jaksa, dan pengacaranya. Semua itu harus ditata dalam sebuah struktur hukum yang sistemik. Jika berbicara mengenai substansi maka kita berbicara mengenai bagaimana undang-undangnya, apakah sudah memenuhi rasa keadilan, tidak diskriminatif, responsif atau tidak. Dalam budaya hukum kita berbicara tentang upaya-upaya untuk membentuk kesadaran hukum masyarakat, membentuk pemahaman masyarakat terhadap hukum, dan memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.

Untuk kepentingan penelitian ini, beberapa istilah yang digunakan diberikan pengertiannya guna menyamakan pandangan, sebagai berikut:

³⁵ Purwahid Patrik, Op. Cit., hal. 130.

³⁶ Sistem Hukum Transparansi Dan Keadilan, <http://www.ajrc-aceh.org/file/SISTEM%20HUKUM%20dan%20TRANSPARANSI.pdf>, diakses pada tanggal 1 Juni 2010.

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.³⁷ Dictionary of Marketing Terms mendefinisikan perlindungan konsumen (*consumer protection*) sebagai:³⁸

“efforts to ensure that products purchased by consumers are safe to use, will meet all express or implied performance standards, that consumers will have adequate information to make safe purchase and use decisions, that marketers are prevented from using fraudulent methods to sell their products, and that marketers compete fairly in the marketplace.”

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.³⁹ Pelaku usaha adalah setiap orang atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara republic Indonesia, baik sendiri atau secara bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.⁴⁰

Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.⁴¹ Kotler dan Armstrong mendefinisikan jasa sebagai setiap kegiatan atau manfaat yang ditawarkan kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu.⁴² Pengertian Jasa angkutan adalah:

³⁷Indonesia (a), *Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, LN Nomor 42 tahun 1999, TLN Nomor 3821 tahun 1999, Pasal 1 angka 1

³⁸*Consumer Protection.*, <http://www.allbusiness.com/glossaries/consumer-protection/4961107-1.html>, diakses pada tanggal 19 Februari 2010

³⁹Indonesia (a), *Op. cit.*, Pasal 1 angka 2

⁴⁰*Ibid*, Pasal 1 angka 3

⁴¹*Ibid*, Pasal 1 angka 5

⁴²*Definisi Kualitas Pelayanan Jasa*, http://www.itelkom.ac.id/library/index.php?view=article&catid=25:industri&id=591:definisi-kualitas-pelayanan-jasa&option=com_content&Itemid=15, diakses pada tanggal 20 Februari 2009

“The service of transporting, carrying or conveying a person or persons by livery service; whether to a single destination or to multiple destinations; and whether the compensation paid by or on behalf of the passenger is based on mileage, trip, time consumed or any other basis.”⁴³

Perjanjian adalah suatu peristiwa di mana seseorang berjanji kepada orang lain atau di mana kedua orang tersebut saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal. Angkutan udara adalah setiap kegiatan dengan menggunakan pesawat untuk mengangkut penumpang, kargo, dan/atau pos untuk satu perjalanan atau lebih dari satu bandar udara ke bandar udara yang lain atau beberapa bandar udara.⁴⁴

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif. Hal ini berarti bahwa penelitian ini mengacu terhadap norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan serta norma-norma yang berlaku dan mengikat masyarakat atau juga menyangkut kebiasaan yang berlaku di masyarakat. Penelitian ini dilakukan dengan memfokuskan terhadap analisa yuridis terhadap hak konsumen pengguna jasa maskapai penerbangan atas keterlamabatan yang dilakukan oleh pihak maskapai.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan ini dilakukan dengan melakukan pengelolaan data-datanya berasal pada bahan-bahan kepustakaan. Penelitian kepustakaan ini untuk mengumpulkan dan mengelola data-data sekunder yang berasal dari bahan-bahan hukum. Proses pengumpulan data-data bersifat kualitatif. Data-data sekunder ini diperoleh melalui pengelolaan dari bahan-bahan hukum, sebagai berikut :

- 1.6.1. bahan-bahan hukum primer, adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat yang berhubungan dengan penulisan ini. Contoh

⁴³Amerika Serikat, *Bills A8939 An act to amend the tax law, in relation to the definition of transportation service State of New York.* <http://open.nysenate.gov/openleg/api/1.0/html/bill/A8939>, diakses pada tanggal 20 Feb 2010

⁴⁴Indonesia (b), *Undang-undang Nomor 1 tahun 2009 tentang Penerbangan*, Lembaran Negara Nomor 1 tahun 2009, Pasal 1 angka 13

bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah undang-undang, peraturan pemerintah, atau peraturan negara lain dan/atau konvensi internasional yang mengatur tentang perlindungan konsumen.

1.6.2. bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan mengenai bahan hukum primer, dalam hal ini berupa buku-buku, artikel, tesis, karya tulis ilmiah, dokumen-dokumen dari internet yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.6.3. Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Penulis juga melakukan wawancara terhadap berbagai narasumber. Hal ini tentunya untuk mendukung keabsahan dan sifat ilmiah dari penelitian ini. Wawancara akan dilakukan terhadap narasumber, seperti aparatur negara yang terkait, pejabat dari maskapai penerbangan, atau dari lembaga swadaya masyarakat yang memperhatikan masalah perlindungan konsumen.

1.7. Sistematika Penulisan

Adapun Sistematika Penulisan dalam penelitian ini terdiri dari 5 bab dengan sistematika sebagai berikut:

Bab Pertama berisikan pendahuluan, yang menjelaskan mengenai latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab Kedua berisikan tinjauan terhadap perlindungan hak-hak konsumen sebagai pengguna jasa angkutan udara, yang berisikan antara lain, membahas terlebih dahulu mengenai tinjauan umum terhadap perlindungan konsumen, kemudian dilanjutkan dengan sumber pengaturan hukum perlindungan konsumen, hak dan kewajiban konsumen sebagai pengguna jasa angkutan udara, hak dan kewajiban maskapai udara sebagai pelaku usaha, dan hubungan antara pengguna jasa angkutan udara dengan maskapai udara.

Bab Ketiga membahas mengenai tinjauan hukum terhadap pengaturan maskapai penerbangan di Indonesia. Sanksi apakah yang akan diterima oleh

perusahaan maskapai penerbangan atau ganti rugi yang akan diterima oleh penumpang dalam hal keterlambatan yang dilakukan oleh maskapai penerbangan.

Bab Keempat membahas mengenai Penerapan sanksi dalam hal keterlambatan jadwal penerbangan dan keefektifitasnya di mata jasa pengguna angkutan udara

Bab Kelima, sebagai penutup, memuat mengenai kesimpulan yang didapatkan di dalam penelitian ini dan kemudian mencoba memberikan saran yang ditujukan untuk perkembangan kemajuan industri penerbangan nasional dengan menselaraskan hak-hak konsumen di dalamnya.



BAB 2

HUBUNGAN HUKUM ANTARA PELAKU USAHA JASA PENERBANGAN DENGAN PENUMPANG DALAM KAITAN DENGAN PERLINDUNGAN KONSUMEN

2.1. Latar Belakang Lahirnya UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Sebagai Tombak Penegakkan Hukum Perlindungan Konsumen

Kegiatan perekonomian tentunya melibatkan pihak pelaku usaha dan konsumen. Pelaku usaha melakukan kegiatan usaha bisnisnya tentunya memerlukan peranan dari konsumen dalam rangka kegiatan penjualan barang atau jasa dari konsumen. Peranan konsumen diperlukan dalam kegiatan usaha dari pelaku usaha sebagai pembeli atau pemakai dari barang atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha tersebut. Adanya peranan dari konsumen terhadap pembelian barang atau jasa yang ditawarkan dari pelaku usaha tersebut, maka pelaku usaha mendapatkan keuntungan atas pembelian atau pemakaian dari barang atau jasanya. Selain itu, konsumen juga mendapatkan keuntungan atas barang atau jasa yang dijual oleh pelaku usaha. Hal ini dikarenakan barang atau jasa yang dijual atau ditawarkan oleh pelaku usaha tersebut tentunya berguna bagi konsumen untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Pelaku usaha dan konsumen tentunya mendapatkan manfaat dari transaksi yang dilakukan tersebut. Hubungan yang tercipta antara pelaku usaha dengan konsumen tentunya merupakan suatu hubungan *simbiosis mutualisme*.

Perkembangan ekonomi yang pesat tentunya berdampak pada kemajuan teknologi dan pemasaran atas barang atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha. Perkembangan ekonomi yang terjadi melahirkan berbagai variasi barang atau jasa yang ditawarkan terhadap konsumen. Hal ini tentunya bermanfaat bagi konsumen, karena konsumen mendapatkan berbagai variasi atau pilihan terhadap barang atau jasa yang sesuai dengan kebutuhan konsumen dan keadaan ekonomi konsumen. Selain itu, para pelaku usaha termotivasi untuk menciptakan berbagai variasi barang atau jasa untuk mendapatkan keuntungan yang lebih banyak. Motivasi yang mendorong pelaku usaha tersebut untuk menciptakan berbagai variasi

barang atau jasa tersebut dikarenakan adanya persaingan usaha diantara pelaku usaha untuk berlomba mencuri perhatian dari konsumen atas barang atau jasa yang dijualnya.

Ada sisi buruk terhadap kemajuan ekonomi tersebut terhadap konsumen. Banyak ulah-ulah nakal pelaku usaha yang sering bertindak curang dalam melakukan penawaran barang atau jasa yang dijual kepada konsumen. Alasan pelaku usaha untuk melakukan tindakan yang curang tersebut adalah untuk mendapatkan keuntungan yang sebanyak-banyaknya. Adapun hal ini disebabkan pelaku usaha merasa kesulitan untuk bersaing dengan pelaku usaha, sehingga dilakukan tindakan curang untuk dapat bersaing harga dan mendapatkan keuntungan dengan pelaku usaha tersebut.

Ulah pelaku usaha yang curang tersebut tentunya merugikan bagi konsumen yang membeli dan memakai barang atau jasa dari pelaku usaha tersebut. Konsumen seharusnya dapat/mempunyai hak untuk meminta perlindungan dan pertanggungjawaban terhadap pelaku usaha yang merugikan tersebut. Akan tetapi, kedudukan konsumen dan pelaku usaha tidak sejajar pada kenyataan sebenarnya. Konsumen seringkali kesulitan untuk mendapatkan keadilan untuk mendapatkan perlindungan hukum dan pertanggungjawaban dari pelaku usaha. Hal ini disebabkan keadaan status ekonomi yang tidak sejajar antara pelaku usaha dengan konsumen dan tidak ada perangkat hukum yang memberikan perlindungan konsumen. Sehingga, alasan ini yang melatarbelakangi perlunya suatu instrumen hukum yang dapat digunakan untuk melakukan perlindungan konsumen.

Lahirnya UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen tersebut (selanjutnya disebut UU Perlindungan Konsumen) menjadi simbolnya pentingnya penegakkan hukum dan melindungi konsumen. Selain itu, adanya UU Perlindungan Konsumen tersebut diperlukan untuk menciptakan iklim perekonomian yang kondusif, sehingga dapat menunjang pembangunan nasional. Hal ini terutama diperlukan dalam perkembangan perekonomian nasional yang berada pada perkembangan ekonomi global.

Salah satu konsideran UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU Perlindungan Konsumen) menyatakan bahwa

isu perlindungan konsumen merupakan suatu hal yang ada keterkaitan dengan ekspansifnya dunia usaha yang mengglobal. Hal ini berarti bahwa UU Perlindungan Konsumen sangat diperlukan untuk menegakkan hukum perlindungan konsumen untuk menunjang perekonomian nasional. Adapun pernyataan tersebut terdapat pertimbangan UU Perlindungan Konsumen poin (c) menegaskan, bahwa semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian atas mutu, jumlah, dan keamanan barang dan atau jasa yang diperolehnya di pasar. Selain itu, UU Perlindungan Konsumen diperlukan untuk menciptakan pola hubungan transaksi yang adil dan jujur antara pelaku usaha dengan konsumen. Hal ini sebagaimana disampaikan dalam UU Perlindungan Konsumen poin (d) ditegaskan, bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.

Era ekonomi global ini berdampak terhadap terciptanya jarak antara produsen dengan konsumen semakin bias, terlebih ke dalam era digital, produsen dapat menjual produknya ke berbagai negara melalui electronic business, distance selling, e-commerce, dan online marketing tanpa trade barriers dari negara pembeli. Dengan kemajuan teknologi informasi yang begitu cepat, berbagai perangkat hukum yang sudah ada dituntut untuk secara terus-menerus menyesuaikan dengan dinamika dan perubahan zaman, termasuk masalah perlindungan konsumen, yang dalam hukum nasional tertuang dalam UU Perlindungan Konsumen.⁴⁵ Penerapan yang baik atas hukum perlindungan konsumen dalam perekonomian yang maju tersebut, maka diperlukan pemahaman terhadap aspek hukum perlindungan konsumen.

⁴⁵Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum dalam Ekonomi Global*. Cet. II, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 2005), hal. 98.

2.2. Aspek Hukum Perlindungan Konsumen

2.2.1 Pengertian Konsumen

Pengertian konsumen sebenarnya beragam dalam perspektif ekonomi. Hal ini dapat ditinjau dari pengertian konsumen yang diungkapkan oleh Heri Tjandrasari dalam tulisannya berjudul “Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Dan Upaya Perlindungan Hukum Bagi Konsumen”, yaitu :⁴⁶

2.2.1.1. Konsumen dalam arti umum, yaitu pemakai, pengguna, dan/atau pemanfaat barang dan/atau jasa untuk tujuan tertentu.

2.2.1.2.. Konsumen antara, yaitu pemakai, pengguna, dan/atau pemanfaat barang dan/atau jasa untuk diproduksi menjadi barang /jasa lain atau untuk memperdagangkannya, dengan tujuan komersial. Konsumen ini sama dengan pelaku usaha. Pengertian konsumen antara tersebut dapat ditinjau dari pengertian yang dikemukakan oleh Kotler, yaitu : *Consumers are individuals and households for personal use, producers are individual and organizations buying for the purpose of producing.*⁴⁷ (terjemahan penulis : Konsumen adalah individu dan kaum rumah tangga untuk tujuan penggunaan personal, produsen adalah individe atau organisasi yang melakukan pembelian untuk tujuan produksi).

2.2.1.3. Konsumen akhir, yaitu pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat barang dan/atau jasa konsumen untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga, rumah tangganya dan tidak untuk diperdagangkan kembali.

⁴⁶Heri Tjandrasari, *Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Dan Upaya Perlindungan Hukum Bagi Konsumen*, <http://www.pemantauperadilan.com/opini/54-BADAN%20PENYELESAIAN%20SENGKETA%20KONSUMEN.pdf>, diakses pada tanggal 15 Mei 2010.

⁴⁷Wibowo Tunardy, *Pengertian Konsumen Menurut UU PK*, <http://www.tunardy.com/pengertian-konsumen-menurut-uu-pk/>, diakses pada tanggal 16 Mei 2010.

Adapun definisi konsumen berdasarkan perspektif yuridis dapat ditinjau dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pengertian konsumen tersebut dapat ditinjau dari Pasal 1 angka 2 dijelaskan sebagai berikut.

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.⁴⁸

Pengertian konsumen yang diuraikan pada Pasal 1 angka 2 tersebut mempunyai klasifikasi konsumen yang dilindungi berdasarkan UU Perlindungan Konsumen ini. Konsumen yang memenuhi syarat sebagai konsumen dalam UU Perlindungan Konsumen adalah konsumen akhir, karena unsur dari pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Konsumen menegaskan bahwa konsumen memperoleh barang dan/atau jasa bukan untuk dijual kembali, melainkan untuk digunakan, baik bagi kepentingan dirinya sendiri, keluarga, orang lain dan makhluk hidup lain. Unsur dari pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Konsumen tersebut tentunya menegaskan bahwa konsumen tersebut merupakan konsumen akhir. Hal ini dapat ditinjau secara jelas pada penjelasan Pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Konsumen, yaitu⁴⁹

“Di dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedang konsumen antara antara konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen dalam undang-undang ini adalah konsumen akhir.

⁴⁸Pasal 4 UU No. 8 Tahun 1999, Pasal 1 angka 2.

⁴⁹ Penjelasan Pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Konsumen.

Hal ini dapat disimpulkan bahwa bahwa syarat-syarat konsumen menurut UU Perlindungan Konsumen adalah:⁵⁰

- a. Pemakai barang dan/atau jasa, baik memperolehnya melalui pembelian maupun secara cuma-cuma
- b. Pemakaian barang dan/atau jasa untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain dan makhluk hidup lain, dan
- c. Tidak untuk diperdagangkan

2.3. Tinjauan Yuridis Terhadap Penumpang Sebagai Konsumen Penerbangan Berdasarkan Perspektif Undang-Undang Perlindungan Konsumen

Pelaksanaan pengangkutan atau transportasi secara umum didalamnya terdapat dua subyek yang terkait yaitu pengirim atau penumpang dan perusahaan pengangkut. Perusahaan pengangkut berperan untuk menyediakan jasa pelayanan pengangkutan bagi pengirim atau penumpang. Hal ini tentunya perusahaan pengangkut memerlukan pihak lain untuk menerima tawaran jasa yang dijual oleh pelaku usaha. Adapun pihak yang menerima tawaran dari perusahaan pengangkutan tersebut adalah penumpang. Atau, dengan kata lain pengirim atau penumpang adalah pengguna atau konsumen jasa pelayanan pengangkutan yang disediakan oleh perusahaan pengangkutan.

Penumpang sebagai konsumen dari perusahaan pengangkut tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Konsumen yang menyebutkan Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Ketentuan pasal tersebut terlihat hubungan antara konsumen dan pengguna jasa, pengguna jasa angkutan dalam hal ini dikategorikan sebagai konsumen jasa angkutan.⁵¹

⁵⁰Wibowo Tunardy, *Op. Cit.*

⁵¹I Anugranto Adi Nugroho, *Konsumen Dan Jasa Transportasi (Studi Terhadap Perlindungan Hukum Pada Konsumen Fasilitas Publik Transportasi Darat Dan Pelayanan Jasa*

Sebagai konsumen, pengguna jasa angkutan tentunya tidak lepas dari aspek perlindungan baik dari kerugian yang mungkin diderita atau terjadi pada saat menggunakan jasa angkutan atau sedang melakukan perjalanan dengan media atau alat transportasi yang disediakan oleh perusahaan angkutan. Tidak hanya perlindungan konsumen saja yang menjadi perhatian, tetapi pemenuhan hak-hak dan kewajiban penumpang sebagai konsumen jasa transportasi atau pemenuhan kewajiban dan hak oleh perusahaan transportasi/penyedia jasa transportasi juga harus mendapatkan perlindungan hukum.

2.4. Asas-asas Perlindungan Konsumen

Sesuai dengan nama yang diberikan kepada Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen, maka dalam pasal 1 butir 1 ditegaskan bahwa Perlindungan Konsumen : segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.⁵² Gerakan perlindungan konsumen ini dilakukan tentunya harus sesuai asas-asas perlindungan konsumen yang berlaku. Adapun Pengaturan mengenai asas-asas atau prinsip-prinsip yang dianut dalam hukum perlindungan konsumen dirumuskan dalam Pasal 2 UU Perlindungan Konsumen, yang berbunyi: Perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan, dan keselamatan konsumen serta kepastian hukum. Apabila mencermati asas-asas perlindungan konsumen tanpa ditinjau dari penjelasan dari UU Perlindungan Konsumen, maka pemahaman terhadap gerakan perlindungan konsumen tersebut dilakukan tanpa ada tujuan yang jelas. Adanya asas-asas tersebut menjadi tolak ukur untuk mencapai tujuan perlindungan yang jelas dan terarah. Penjelasan UU Perlindungan Konsumen tersebut menegaskan bahwa perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan lima asas yang relevan dalam pembangunan nasional, yaitu sebagai berikut.

- 2.4.1.1. Asas manfaat, dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus

Transportasi Perusahaan Otobus Di Kabupaten Wonogiri, Skripsi Fakultas Hukum Muhammadiyah, 2008, hal. 12

⁵² Heri Tjandrasari, *Op. Cit.*

memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi perlindungan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.

- 2.4.1.2. Asas keadilan, dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajiban secara adil.
- 2.4.1.3. Asas keseimbangan, dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materil maupun spiritual.
- 2.4.1.4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen, dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.
- 2.4.1.5. Asas kepastian hukum, dimaksudkan agar, baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen serta negara menjamin kepastian hukum.

Penerapan asas-asas tersebut dapat memberikan arahan dan tujuan dari gerakan perlindungan konsumen itu sendiri. Adapun tujuan-tujuan yang ingin dicapai dapat ditinjau dari pertimbangan UU Perlindungan Konsumen huruf , yaitu untuk meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkan kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggungjawab. Selain, tujuan yang ingin dicapai dalam hal perlindungan konsumen itu adalah pada umumnya terdapat pada Pasal 3 UU Perlindungan Konsumen, yaitu :

- 2.4.2.1. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen. (Pasal 3 huruf c).
- 2.4.2.2. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang memuat unsur-unsur kepastian hukum, keterbukaan informasi dan akses untuk mendapatkan informasi tersebut. (pasal 3 huruf d), dan

- 2.4.2.3. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen, sehingga tumbuh sikap jujur dan bertanggungjawab; (pasal 3 huruf e)

2.5. Hak Dan Kewajiban Konsumen

Gerakan Perlindungan terhadap konsumen dilakukan secara yuridis bertujuan agar konsumen mendapatkan keadilan dalam melakukan kegiatan transaksi dengan pelaku usaha. Adapun jaminan dari negara atas perlindungan konsumen dapat menciptakan hubungan yang harmonis antara konsumen dengan pelaku usaha. Berdasarkan perspektif dari Pelaku usaha, maka pelaku usaha dalam melakukan penawaran barang atau jasa yang kepada konsumen dapat menghormati hak-hak yang melekat pada konsumen.

Adany UU Perlindungan Konsumen memberikan konsumen untuk menuntut dan mempertahankan hak-hak yang selayaknya diperoleh. Hal ini terutama untuk mencegah pelanggaran hak-hak konsumen oleh pelaku usaha yang tidak bertanggungjawab. Menurut ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, hak-hak yang dapat dituntut oleh konsumen terhadap pelaku usaha, adalah:

- 2.5.1.1. Hak atas keamanan dan keselamatan
- 2.5.1.2. Hak mendapatkan informasi yang jujur.
- 2.5.1.3. Hak memilih.
- 2.5.1.4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya.
- 2.5.1.5. Hak atas lingkungan hidup, hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.
- 2.5.1.6. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen.
- 2.5.1.7. Hak untuk diperlakukan dan ditayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.
- 2.5.1.8. Hak untuk mendapatkan kompensasi/ganti rugi.

Pengakuan terhadap hak-hak konsumen juga tidak hanya diatur dalam UU Perlindungan Konsumen, akan tetapi hak-hak konsumen tersebut juga

diungkapkan oleh kalangan internasional. Natalie O' Connor mengemukakan tentang hak-hak konsumen, yaitu :⁵³

The rights which consumer protection law aims to protect may be summarised as:

- a) *The right to safety;*
- b) *The right to honesty;*
- c) *The right to fair agreements;*
- d) *The right to know*
- e) *The right to choose;*
- f) *The right to privacy;*
- g) *The right to correct of employment;*
- h) *The right to heard; and*
- i) *The right to peace of mind*

Permasalahan tentang hak konsumen ini sebenarnya juga sudah diakui secara universal sejak pergerakan konsumen pada era 60-an. Hal ini dapat ditinjau dari pidatonya presiden J.F. Kennedy yang telah menemukan 4 (empat) hak dasar konsumen. Ia menyatakan bahwa 4 hak dasar konsumen tersebut merupakan bagian dari hak asasi manusia sebagai konsumen. Adapun hak-hak dasar dari konsumen, yaitu⁵⁴:

- a) Hak memperoleh keamanan (*The right to safety*);
- b) Hak memilih (*The right to choose*);
- c) Hak mendapat informasi (*The right to be informed*);
- d) Hak untuk didengar (*The right to be heard*).

Selain itu, pengakuan terhadap hak-hak asasi konsumen tersebut juga telah diakui dalam organisasi-organisasi konsumen yang tergabung dalam The International Organisation of Consumer Union (IOCU).⁵⁵ IOCU bahkan menambahkan empat hak dasar dari konsumen tersebut dengan hak mendapatkan pendidikan konsumen

⁵³Natalie O' Connor , *Consumer Protection Under The Trade Practices Act: A Time For Change*, University of Tasmania Law Review, Vol. 17 No. 1, 1998, p. 48-62.

⁵⁴ Norben Reich, *Protection of Consumer Economic Interest by the EC*, Sydney Law Review, March 1992, p. 24-26.

⁵⁵ IOCU, *Message to Yayasan Lembaga Konsumen dalam Gerakan dan Langkah Yayasan Konsumen*, (Jakarta:Gunung Agung, 1982), hal. 20.

(*The right to consumer education*), hak mendapatkan ganti rugi (*The right to redress*), hak mendapat lingkungan yang baik dan sehat (*the right to a healthy environment*).

Konsumen tidak hanya diberikan hak-hak konsumen saja dalam melakukan kegiatan usaha dengan pelaku usaha. Adapun pelaku usaha juga dituntut untuk memenuhi kewajibannya dalam melakukan kegiatan usaha terhadap pelaku usaha. Kewajiban konsumen yang harus dipenuhi tersebut mencakup terhadap pelaku usaha maupun terhadap dirinya sendiri. Kewajiban dari konsumen tersebut dituangkan dalam Pasal 5 Undang-undang Perlindungan Konsumen, yang berbunyi:

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan. Inilah yang dimaksud tanggung jawab konsumen terhadap dirinya sendiri. Meskipun pelaku usaha telah mencantumkan informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan suatu barang dan/atau jasa, tetapi apabila konsumen tidak memperhatikan itu semua, maka kerugian bagi konsumen tetap tidak dapat dihindarkan. Dalam hal ini konsumen tidak dapat menuntut ganti kerugian dari pelaku usaha.
- b. Bertindak baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa.
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati. Membayar harga yang telah disepakati merupakan kewajiban yang harus dipenuhi konsumen dalam setiap perjanjian dengan pelaku usaha, baik jual beli, sewa menyewa, dan lain-lain.
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Ada beberapa doktrin-doktrin yang berkaitan dengan hak dan kewajiban konsumen. Doktrin-doktrin tersebut lebih menekankan pada aspek-aspek perilaku dari konsumen dan pelaku usaha dalam melakukan transaksi bisnis atas barang dan jasa tersebut. Sehubungan dengan Hak dan Kewajiban konsumen ini maka sejak lama sudah dikenal beberapa doktrin, yaitu:

- 2.5.2.1. *Doktrin Cavean Emptor*. Cavean emptor adalah istilah latin untuk "let the buyer aware, (konsumen harus berhati-hati). Hal ini berarti bahwa konsumen berkewajiban untuk waspada saat melakukan pembelian barang atau jasa kepada pelaku usaha. Pelaku usaha dapat melakukan kemungkinan untuk melakukan tindakan yang tidak bertanggungjawab, seperti adanya cacat pada barang, jasa

yang ditawarkan tidak sesuai harapan, dan sebagainya. Konsumen harus melakukan pemeriksaan terhadap kondisi barang atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha sebelum melakukan pembelian dari pelaku usaha. Adapun doktrin ini sebagai cerminan dari kewajiban dari konsumen yang harus dipatuhi atau diterapkan dalam kegiatan transaksi dengan pelaku usaha, sehingga kerugian tersebut dapat dihindari atau dikurangi.⁵⁶

2.5.2.2. Doktrin *Sancity of Contract* adalah doktrin yang memungkinkan produsen atau penjual “mengakali” konsumen. Hal ini berkaitan dengan kesepakatan yang tercapai antara pelaku usaha dengan konsumen tersebut. Ada kemungkinan tindakan pelaku usaha yang tidak bertanggungjawab dan disembunyikan dalam melakukan kesepakatan pembelian dengan konsumen. Doktrin ini menekankan untuk konsumen untuk melakukan pemeriksaan ulang terhadap berbagai aspek atas kesepakatan yang tercipta antara pelaku usaha dengan konsumen, terutama terhadap resiko-resiko yang terjadi. Menurut doktrin ini, sekali pembeli dan penjual mencapai kesepakatan, pengadilan akan memaksa mereka untuk melaksanakannya tanpa memperdulikan apakah kesepakatan itu adil bagi para pihak.⁵⁷

2.5.2.3.. Doktrin *Caveal Venditor* adalah doktrin yang menyatakan bahwa produsen tidak hanya bertanggungjawab kepada konsumen atas dasar tanggung jawab kontraktual. Doktrin ini menekan pertanggungjawaban dari pelaku usaha Karena produknya ditawarkan kepada semua orang, maka timbul kepentingan bagi masyarakat untuk mendapatkan jaminan keamanan jika menggunakan produk yang bersangkutan.⁵⁸

⁵⁶Dalam, Andrew Eiler, *The Consumer Protection Manual, Facts On File Publications*, New York, 1984, hal. 32-37.

⁵⁷ *Ibid*,

2.6.. Pengertian Pelaku Usaha

2.6.1. Pengertian Pelaku Usaha

Pengertian pelaku usaha didefinisikan secara luas dalam UU Perlindungan Konsumen. Pengertian tentang pelaku usaha terdapat pada Pasal 1 angka 3 UU Perlindungan Konsumen, sebagai berikut :

Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Adapun pengertian pelaku usaha ini diartikan secara luas berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU Perlindungan Konsumen, mencakup semua orang/badan yang melakukan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi, terutama yang melakukan penjualan barang atau jasa kepada konsumen. Pelaku usaha yang dimaksud tersebut bisa mencakup pelaku usaha yang memasarkan barang atau jasa kepada konsumen. Kedudukan pelaku usaha tersebut yang memenuhi Pasal 1 angka 3 UU Perlindungan Konsumen diantaranya, produsen, agen, distributor, bahkan penjual langsung, dan sebagainya. Hal ini ditegaskan lebih lanjut dalam Penjelasan pasal 1 angka 3 UU Perlindungan Konsumen, yaitu pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, koperasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor, dan lain lain.

2.6.2. Perusahaan Jasa Penerbangan sebagai Pelaku Usaha

Sistem transportasi udara meliputi alat angkut (vehicles), yaitu pesawat terbang, jalur penerbangan (ways), yang meliputi jaringan penerbangan *air traffic control* telekomunikasi dan navigasi, lampu landasan dan meteorologi penerbangan. Terminal yang juga termasuk bagian dari sistem transportasi meliputi landasan dan meteorologi penerbangan. Terminal yang juga termasuk

⁵⁸ Dalam Johanner Gunawan, *Bahan perkuliahan Pertanggungjawaban Produk*, Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 1998.

bagian dari sistem transportasi, meliputi landasan *fast way*, *appon* terminal penumpang dan barang, listrik dan air, pemadam kebakaran, *ground handling equipment*, hanggar, kesehatan, penerbangan perkantoran, jaringan jalan raya dan pemagaran bendera.⁵⁹ Jasa penerbangan memiliki keunggulan dibandingkan jasa model lainnya. Keunggulan tersebut antara lain :⁶⁰

2.6.2.1.1 Kecepatan sangat tinggi

2.6.2.1.2 Bersifat fleksibel karena terhindar dari kemacetan

Penerbangan sendiri ada dua jenis, yaitu angkutan penumpang dan angkutan barang. Untuk angkutan barang, ditujukan untuk barang-barang yang bernilai tinggi dengan berat ringan. Adapun karakteristik umum jasa angkutan udara, adalah :

2.6.2.2.1. Produksi yang dihasilkan tidak dapat disimpan dan dipegang, tetapi dapat ditandai dengan adanya pemanfaatan waktu dan tempat. Unit produksi adalah *seat-km* tersedia dan *ton-km* tersedia. *Seat-km* tersedia (*available seat-km*) adalah satu ton barang dalam satu km. Bila *seat-km* dan *ton-km* tersedia telah digunakan untuk users, maka produksi tersebut menjadi *revenue-passanger km*, dan *revenue cargo-km*.

2.6.2.2.2. Permintaan bersifat elastis.

Permintaan jasa angkutan udara bersifat *derived demand*, yaitu sebagai akibat adanya permintaan atau kebutuhan di lokasi lain. Karena tarif angkutan udara relatif mahal, maka bila terjadi perubahan harga menyebabkan permintaan menjadi elastis.

2.6.2.2.3. Selalu menyesuaikan teknologi maju

Perusahaan penerbangan pada dasarnya bersifat dinamis yang dengan cepat menyesuaikan perkembangan teknologi pesawat

⁵⁹Diah Natalisa, "Pengaruh Komitmen Manajemen Terhadap Kualitas Layanan Untuk Meningkatkan Kepuasan Pelanggan Maskapai Penerbangan Domestik Dilihat dari Sudut Pandang Pelanggan dan Penyaji Jasa." Disertasi Program Pasca Sarjana, Universitas Airlangga Surabaya, 1999, hal. 13.

⁶⁰ Eko Budi Utomo, *Tanggung Jawab Perusahaan Penerbangan Sebagai Pelaku Usaha Terhadap Kehilangan Barang Bagasi Penumpang Ditinjau dari Hukum Perlindungan Konsumen*, Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta : 2006, hal 17.

udara. Penyesuaian teknologi maju tidak hanya di bidang teknik permesinan pesawat terbang saja, tetapi juga di bidang yang lain, seperti sistem informasi manajemen, metode-metode, peraturan, dan kebijakan.

2.6.2.2.4. Selalu ada campur tangan pemerintah, seperti pada umumnya kegiatan-kegiatan transportasi menyangkut hajat hidup orang banyak. Selain itu, juga untuk menjaga keseimbangan antara penumpang dan operator (dalam hal ini menyangkut pentarifan), jumlah investasi yang besar dan menjamin keselamatan penerbangan.

Perusahaan yang bergerak di bidang angkutan udara dapat dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu :⁶¹

2.6.2.3.1. *Direct air carriers*, yaitu perusahaan penerbangan yang langsung menyediakan dan memproduksi jasa angkutan udara, yang dapat dibedakan menjadi :

2.6.2.3..2 Perusahaan penerbangan yang berjadwal, yang terdiri atas perusahaan penerbangan nusantara, daerah, dan perintis.

2.6.2.3..3. perusahaan penerbangan charter, yaitu perusahaan penerbangan yang tidak berjadwal dan menyediakan jasa angkutan kepada umum dengan sistem kontrak yang dibedakan atas perusahaan penerbangan tidak berjadwal (*air charter*) dan perusahaan penerbangan taxi udara (*air taxi*).

2.6:2.3.4. Perusahaan penerbangan umum, yaitu penerbangan yang hanya digunakan untuk kepentingan pribadi atau instansi yang bersangkutan untuk membantu kelancaran usahanya.

2.6.2.3.5. *Indirect air carriers*, yaitu perusahaan non penerbangan tetapi turut serta sebagai mata rantai proses kelancaran jasa angkutan udara yang telah disediakan. Sebagai contoh : ekspedisi muatan pesawat udara.

⁶¹ *Ibid*, hal. 18

2.6.2.3.6. *Indirect air carriers*, yaitu perusahaan non penerbangan tetapi turut serta sebagai mata rantai proses kelancara jasa angkutan udara yang telah disediakan. Sebagai contoh : ekspedisi muatan pesawat udara.

Perusahaan penerbangan dapat pula dibedakan atas penerbangan dalam negeri atau luar negeri, adalah :⁶²

2.6.2.4.1. Perusahaan penerbangan dalam negeri.

2.6.2.4.1.2. Penerbangan berjadwal

Perusahaan penerbangan berjadwal adalah perusahaan yang mempunyai rute dan jadwal penerbangan yang tetap dan teratur. Menurut jangkauannya, rute penerbangan dalam negeri dibedakan, sebagai berikut :

2.6.2.4.1.3. Rute utama, yaitu menghubungkan ibukota negara, ibukota propinsi, dan bandar udara internasional;

2.6.2.4.1.4. Rute pengumpan, yaitu rute yang menghubungkan ibukota propinsi, ibukota kabupaten, dan kota-kota lainnya yang sedang berkembang sebagai penunjang rute utama.

2.6.2.4.1.5. Rute perintis, yaitu rute yang menghubungkan daerah-daerah terpencil dan terisolir yang belum terjangkau moda angkutan lainnya;

2.6.2.4.1.6. Penerbangan tidak berjadwal, yaitu air charter dan air taxi;

2.6.2.4.2. Perusahaan penerbangan internasional

Penerbangan internasional merupakan penerbangan yang menghubungkan satu atau lebih bandar udara di suatu negara dengan satu atau lebih bandar udara di negara lain,

2.6.2.4.2.1. Penerbangan berjadwal

2.6.2.4.2.2. Penerbangan borongan

⁶² *Ibid.* Hal. 18.

Penerbangan borongan lebih diutamakan untuk penerbangan berjadwal pada masa sibuk (peak season) dan untuk negara-negara sumber wisatawan.

2.6.2.4.2.3. angkutan haji.

Perusahaan penerbangan dalam tulisan ini merupakan pelaku usaha yang dimaksud. Perusahaan penerbangan tersebut menyediakan jasa transportasi penumpang kepada konsumen. Adapun perusahaan penerbangan tentunya memenuhi syarat sebagai pelaku usaha. Berkaitan dengan pengertian Pasal 1 angka 3 UU Perlindungan Konsumen, maka perusahaan penerbangan sebagai pengangkut memenuhi unsur Pasal 1 angka 3 UU Perlindungan Konsumen. Hal ini dikarenakan, pengangkut tersebut menawarkan jasa pengangkutan kepada penumpang sebagai konsumen tersebut.

2.7. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Pelaku usaha mempunyai hak dan kewajiban dalam melakukan kegiatannya. Hak pelaku usaha diatur dalam Bab III Pasal 6 UU Perlindungan Konsumen yang berbunyi:

Pasal 6

Hak Pelaku Usaha adalah :

- 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 beriktikad tidak baik;
- c. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam 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.

Hak pelaku usaha untuk menerima pembayaran sesuai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan, menunjukkan bahwa pelaku

usaha tidak dapat menuntut lebih banyak jika kondisi barang dan/atau jasa yang diberikannya kepada konsumen tidak atau kurang memadai menurut harga yang berlaku pada umumnya atas barang dan/atau jasa yang sama. Dalam praktek yang biasa terjadi, suatu barang dan/atau jasa yang kualitasnya lebih rendah daripada barang yang serupa, maka para pihak menyepakati harga yang lebih murah. Dengan demikian yang dipentingkan dalam hal ini adalah harga yang wajar.⁶³

Menyangkut hak pelaku usaha sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 6 huruf b,c, dan d UU Perlindungan Konsumen, sesungguhnya merupakan hak-hak yang lebih banyak berhubungan dengan pihak aparat pemerintah dan/atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen/pengadilan dalam tugasnya melakukan penyelesaian sengketa. Melalui hak-hak tersebut diharapkan perlindungan konsumen secara berlebihan hingga mengabaikan kepentingan pelaku usaha dapat dihindari. Satu-satunya yang berhubungan dengan kewajiban konsumen atas hak-hak pelaku usaha yang disebutkan pada huruf b,c, dan d tersebut adalah kewajiban konsumen mengikuti upaya penyelesaian sengketa sebagaimana diuraikan sebelumnya.

Mengenai kewajiban pelaku usaha diatur dalam Bab IV pasal 7 UU Perlindungan Konsumen yang berbunyi;

Pasal 7

Kewajiban pelaku usaha adalah:

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan 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 tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau diperdagangkan.
- f. memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan konsumen tidak sesuai dengan perjanjian.
- g. Memberikan kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian apabila barang dan jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

⁶³ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Ed. 1, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hal. 50-51.

Kewajiban pelaku usaha beritikad baik dalam melakukan kegiatan usaha merupakan salah satu asas yang dikenal dalam hukum perjanjian. Ketentuan tentang itikad baik ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) BW bahwa perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Sedangkan Arrest H.R. di Negeri Belanda memberikan peranan tertinggi terhadap itikad baik dalam tahap pra perjanjian, bahkan kesesatan ditempatkan di bawah asas itikad baik, bukan lagi pada teori kehendak. Begitu pentingnya itikad baik tersebut, sehingga dalam perundingan-perundingan atau perjanjian antara para pihak, kedua belah pihak akan berhadapan dalam suatu hubungan Kewajiban pelaku usaha beritikad baik dalam melakukan kegiatan usaha merupakan salah satu asas yang dikenal dalam hukum perjanjian. Ketentuan tentang itikad baik ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) BW bahwa perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Sedangkan Arrest H.R. di Negeri Belanda memberikan peranan tertinggi terhadap itikad baik dalam tahap pra perjanjian, bahkan kesesatan ditempatkan di bawah asas itikad baik, bukan lagi pada teori kehendak. Begitu pentingnya itikad baik tersebut, sehingga dalam perundingan-perundingan atau perjanjian antara para pihak, kedua belah pihak akan berhadapan dalam suatu hubungan hukum khusus yang dikuasai oleh itikad baik dan hubungan khusus ini membawa akibat lebih lanjut bahwa kedua belah pihak itu harus bertindak dengan mengingat kepentingan-kepentingan yang wajar dari pihak lain. Bagi masing-masing calon pihak dalam perjanjian terdapat suatu kewajiban untuk mengadakan penyelidikan dalam batas-batas yang wajar terhadap pihak lawan sebelum menandatangani kontrak, atau masing-masing pihak harus menaruh perhatian yang cukup dalam menutup kontrak yang berkaitan dengan itikad baik.⁶⁴

Tentang kewajiban kedua pelaku usaha yaitu memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan, disebabkan

⁶⁴J.M. van Dunne dan van der Burght, Gr, *Perbuatan Melawan Hukum*, Dewan Kerja Sama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia, Proyek Hukum Perdata, Ujungpandang 1988, hal. 15.

karena informasi disamping merupakan hak konsumen, juga karena ketiadaan informasi yang tidak memadai dari pelaku usaha merupakan salah satu jenis cacat produk (cacat informasi), yang akan sangat merugikan konsumen.⁶⁵ Hal tersebut dapat berupa representasi, peringatan, maupun yang berupa instruksi.

Pentingnya penyampaian informasi yang benar terhadap konsumen mengenai suatu produk, agar konsumen tidak salah terhadap gambaran mengenai suatu produk tertentu. Penyampaian informasi terhadap konsumen tersebut berupa representasi, peringatan, maupun yang berupa instruksi,⁶⁶

2.8. Terjadinya Hubungan Hukum Antara Perusahaan Jasa Penerbangan Dengan Konsumen

Hubungan hukum antara penumpang sebagai konsumen dan pengangkut udara sebagai pelaku usaha terjadi adanya kesepakatan perjanjian pengangkutan. Adanya tiket yang telah dibeli oleh penumpang pesawat terbang tersebut menandakan telah terjadinya perikatan pengangkutan antara antara penumpang dengan perusahaan pengangkutan. Hal ini menandakan telah terjadi hubungan hukum antara penumpang dengan perusahaan pengangkutan, yaitu berupa perikatan pengangkutan itu sendiri. Adapun perikatan yang terjadi antara penumpang dan perusahaan pengangkutan tersebut terjadi berdasarkan perjanjian pengangkutan. Hal ini sebagaimana ditegaskan pada Pasal 140 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, sebagai berikut :

Pasal 140

- (1) Badan usaha angkutan udara niaga wajib mengangkut orang dan/atau kargo, dan pos setelah disepakatinya perjanjian pengangkutan.
- (2) Badan usaha angkutan udara niaga wajib memberikan pelayanan yang layak terhadap setiap pengguna jasa angkutan udara sesuai dengan perjanjian pengangkutan yang disepakati.
- (3) Perjanjian pengangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan tiket penumpang dan dokumen muatan.

⁶⁵*Ibid.*, hal. 54-55.

⁶⁶ Ahmadi Miru, "Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia", Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2000, hal. 141. Dikutip dari Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op. cit.*, hal. 55.

Berdasarkan pengaturan Pasal 140 UU Penerbangan, perikatan yang terjadi antara penumpang dan perusahaan pengangkutan telah tercipta dengan adanya kesepakatan perjanjian pengangkutan tersebut. Perikatan yang berdasarkan para perjanjian pengangkutan tersebut melahirkan hak dan kewajiban bagi perusahaan pengangkutan untuk mengangkut penumpang. Sedangkan, hak yang diterima oleh perusahaan pengangkutan adalah menerima imbalan atas pelayanan pengangkutan yang diberikan kepada penumpang. Adapun makna hak dan kewajiban tersebut terdapat pada pengertian perjanjian pengangkutan sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 29 UU Penerbangan, yaitu :

Pasal 1

29. Perjanjian Pengangkutan Udara adalah perjanjian antara pengangkut dan pihak penumpang dan/atau pengirim kargo untuk mengangkut penumpang dan/atau kargo

Adanya kesepakatan tentang perjanjian pengangkutan tidak dapat dibuktikan hanya dengan adanya tiket pesawat terbang saja. Tiket pesawat terbang hanya berarti sebagai salah satu alat bukti adanya kesepakatan antara penumpang dan perusahaan pengangkutan. Selain itu, tiket tersebut sebagai tanda lahirnya hak penumpang untuk menggunakan atau mengangkut pesawat terbang. Hal tersebut sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 27 UU Penerbangan, sebagai berikut :

Pasal 1

27. Tiket adalah 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.

Substansi yang harus terdapat dalam tiket diatur pada Pasal 151 ayat 2 UU Penerbangan, yaitu :

- 2.8.1.1. nomor, tempat, dan tanggal penerbitan;

- 2.8.1.2. nama penumpang dan nama pengangkut;
- 2.8.1.3. tempat, tanggal, waktu pemberangkatan, dan tujuan pendaratan;
- 2.8.1.4. nomor penerbangan;
- 2.8.1.5. tempat pendaratan yang direncanakan antara tempat pemberangkatan dan tempat tujuan, apabila ada; dan
- 2.8.1.6. pernyataan bahwa pengangkut tunduk pada ketentuan dalam Undang-Undang Penerbangan ini.

Perjanjian pengangkutan yang terjadi antara penumpang dengan perusahaan pengangkutan biasanya berupa klausula baku. Hal ini perjanjian pengangkutan merupakan suatu perjanjian yang substansinya dibuat secara sepihak dan pihak yang lain setuju terhadap substansi perjanjian pengangkutan tersebut. Adapun klausula baku perjanjian pengangkutan tersebut dibuat oleh pelaku usaha, yaitu perusahaan pengangkutan. Pendapat tentang substansi perjanjian berupa pencantuman klausula baku tersebut dalam tiket pesawat dari maskapai berinisial GI sebagaimana disampaikan oleh Eti Mulyatii dalam tesisnya, sebagai berikut :⁶⁷

Perjanjian pengangkutan udara sebagaimana tercantum dalam tiket penumpang dan bagasi pada perusahaan penerbangan GI Airways adalah merupakan perjanjian standar atau perjanjian baku yang klausulaklausulanya dibuat oleh pengangkut secara sepihak, demikian pula dalam hal tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang dan bagasi.

Perjanjian pengangkutan diharapkan adanya kesetaraan antara hubungan hukum antara pelaku usaha dengan penumpang berkaitan dengan kesepakatan dalam perjanjian pengangkutan tersebut. Akan tetapi, kesetaraan kedudukan tersebut tidak sepenuhnya berlaku pada keadaan senyatanya. Hal ini dikarenakan

⁶⁷Eti Mulyati, *Aspek hukum dari perjanjian baru pada tiket pengangkutan udara serta tanggung jawab pengangkut dikaitkan dengan undang-undang nomor 15 tahun 1992 tentang penerbangan (studi kasus penyelesaian ganti rugi pada kecelakaan pesawat Garuda ga152 di desa Buahnabar, kecamatan Sibolalangi, kabupaten Deli Serdang Sumatera Utara, <http://garuda.dikti.go.id/jurnal/detil/id/0:911/q/pengarang:MULYATI%20/offset/15/limit/15>, diakses pada tanggal 24 April 2010.*

adanya pencantuman klausula baku dalam perjanjian pengangkutan membuat kedudukan hukum antara penumpang dan perusahaan pengangkutan tidak sejajar. Adapun substansi dari klausula baku perjanjian pengangkutan menandakan ada dominasi perusahaan pengangkutan untuk mengatur tata cara pengangkutan berdasarkan perspektif dari perusahaan pengangkutan. .

Pihak posisi konsumen yang lemah dapat ditinjau dari tidak ada antisipasi atau wewenang dari penumpang untuk turut berpartisipasi dalam penyusunan substansi dalam perjanjian pengangkutan. Selain itu, klausula baku tersebut terkadang merugikan pihak konsumen. Adapun klausula baku pada perjanjian pengangkutan seringkali merugikan pihak penumpang. Perusahaan pengangkutan seringkali membuat suatu peraturan yang bersifat melakukan pengalihan tanggungjawab kepada konsumen, apabila terjadi suatu peristiwa hukum yang dapat merugikan pihak perusahaan pengangkutan. Hal ini dapat ditinjau dari pencantuman klausula baku pada tiket Air Asia yang dapat diuraikan, sebagai berikut :⁶⁸

Pencantuman klausula baku pengalihan tanggung jawab dalam tiket pesawat AirAsia dianggap bertentangan dengan Pasal 146 UU Penerbangan. Dalam tiket pesawat tercantum Indonesia AirAsia akan mengangkut penumpang tetapi tidak menjamin ketepatan sepenuhnya, Indonesia AirAsia dapat melakukan perubahan tanpa pemberitahuan sebelumnya.

Tindakan dari Air Asia atas pencantuman klausula baku tersebut tentunya melanggar ketentuan Pasal 146 UU Penerbangan. Berdasarkan Pasal 146 UU Penerbangan tersebut mengatur tentang kewajiban dari perusahaan pengangkutan untuk bertanggung jawab atas kerugian yang diderita karena keterlambatan, kecuali pengangkut dapat membuktikan keterlambatan disebabkan oleh faktor cuaca dan teknis operasional. Adanya klausula baku ini seolah-olah menegaskan bahwa tindakan keterlambatan yang dilakukan oleh Air Asia selaku perusahaan pengangkutan diperbolehkan dan tidak melanggar hukum. Hal ini tentunya

⁶⁸*AirAsia Digugat Gara-gara Membatalkan Jadwal Keberangkatan*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol23005/airasia-digugat-garagara-membatalkan-jadwal-keberangkatan>, diakses pada tanggal 24 April 2010.

memperlihatkan adanya pengalihan tanggungjawab melalui pencantuman klausula baku dalam tiket pesawat terbang tersebut, sehingga melanggar ketentuan dalam Pasal 18 ayat 1 UU Perlindungan Konsumen.⁶⁹ Adapun syarat-syarat perjanjian yang tertuang dalam tiket internasional adalah sebagai berikut:⁷⁰

- 2.8.2.1. Sebagaimana dipergunakan dalam perjanjian pengangkutan ini yang dimaksud dengan “tiket” adalah tiket penumpang dan bagasi dan “syarat-syarat” dan “pemberitahuan-pemberitahuan” ini merupakan bagian dari padanya, pengangkut adalah sama artinya dengan transportasi, pengangkut berarti semua pengangkut udara yang mengangkut atau mengikat diri untuk mengangkut penumpang atau bagasinya menurut perjanjian ini atau melaksanakan pelayanan lainnya yang berhubungan dengan pengangkutan udara itu. “Warsawa Convention” berarti Konvensi untuk menyatukan peraturan-peraturan tertentu yang dikaitkan dengan Pengangkutan Internasional melalui udara yang ditandatangani di Warsawa tanggal 12 Oktober 1929, atau konvensi tersebut yang telah dirubah di Den Haag, 26 September 1956, mana saja yang bisa diperlakukan.
- 2.8.2.2. Pengangkutan menurut perjanjian pengangkutan ini tunduk pada peraturan dan pembatasan yang berkaitan dengan tanggung jawab yang ditentukan oleh Konvensi Warsawa kecuali apabila pengangkutan tersebut bukan pengangkutan internasional yang didefinisikan oleh Konvensi itu.
- 2.8.2.3. Sejauh tidak berlawanan dengan hal yang disebut sebelumnya, maka pengangkutan dan pelayanan lain yang dilakukan oleh setiap pengangkut tunduk pada (i) ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam tiket ini, (ii) tarif yang berlaku, (iii) syarat-syarat pengangkutan yang ditentukan oleh pengangkut beserta peraturan yang terkait yang dijadikan bagian dari perjanjian ini (dan tersedia apabila diminta, dikantor-kantor pengangkut).

⁶⁹*Ibid.*

⁷⁰ Eti Mulyati, *Op. Cit.*

Terkecuali pada pengangkutan-pengangkutan antara suatu tempat di Amerika Serikat atau Kanada dengan setiap tempat di luar negara-negara tersebut dimana ditetapkan tarif-tarif yang berlaku di negara-negara tersebut.

2.8.3.1. Nama si pengangkut dapat dipersingkat di dalam tiket, sedangkan nama lengkap dan singkatannya dinyatakan dalam tarif, syarat-syarat pengangkutan, peraturan, peraturan atau jadwal penerbangan, alamat pengangkut adalah bendera pemberangkatan yang ditulis di depan singkatan pertama dari nama pengangkut di dalam tiket; tempat-tempat persinggahan yang disetujui adalah tempat-tempat yang dinyatakan dalam tiket ini atau yang dinyatakan dalam jadwal penerbangan sebagai tempat-tempat persinggahan pada rute penumpang, pengangkutan yang dilakukan berturut-turut oleh beberapa pengangkut menurut perjanjian ini dianggap sebagai suatu operasi tunggal.

2.8.3.2. Suatu pengangkut yang mengeluarkan tiket untuk pengangkutan yang melintasi jalur suatu pengangkut lain melakukan hal tersebut hanya sebagai agen pengangkut itu.

2.8.3.3. Setiap pengecualian atau pembatasan tanggung jawab dari pengangkut akan berlaku dan bermanfaat bagi agen-agen, pegawai, perwakilan pengangkut dan setiap orang yang pesawat terbangnya dipergunakan oleh pengangkut untuk pengangkutan dan bagi para agen, pegawai, dan perwakilannya.

2.8.3.4. Bagasi tercatat akan diserahkan kepada pemegang tanda terima bagasi tersebut. Dalam hal terjadi kerusakan atas bagasi yangangkut dalam transportasi internasional, maka keluhan harus dilakukan secara tertulis kepada pengangkut seketika itu juga setelah ditemukannya kerusakan tersebut; dalam hal keterlambatan, keluhan harus dilakukan dalam 21 hari dari tanggal bagasi diserahkan. Harap diperiksa tarif atau syarat-syarat pengangkutan bagi transportasi apabila ongkos yang berlaku belum dibayar.

2.8.3.5. Tiket ini berlaku untuk pengangkutan selama satu tahun sejak tanggal pengeluaran, kecuali apabila ditentukan lain dalam tiket ini, dalam tarif angkut, syarat-syarat pengangkutan atau peraturan yang terkait. Ongkos pengangkutan menurut perjanjian ini tunduk pada perubahan sebelum

dimulainya pengangkutan. Pengangkut dapat menolak transportasi apabila ongkos yang berlaku belum dibayar.

2.8.3.6. Pengangkut mengikat diri untuk berusaha sebaik-baiknya untuk mengangkut penumpang dan bagasi dengan kecepatan yang layak. Waktu yang dinyatakan dalam jadwal penerbangan atau di tempat lain tidak dijamin dan tidak merupakan bagian dari perjanjian ini. Pengangkut dapat, tanpa pemberitahuan, mengganti pengangkut atau pesawat terbang lain sebagai pengganti dan boleh mengganti atau tidak menyinggahi tempat pemberhentian yang dinyatakan dalam tiket apabila perlu. Jadwal tunduk pada suatu perubahan tanpa sesuatupemberitahuan. Pengangkut tidak menanggung kewajiban untuk melakukan pengangkutan sambungan (connection).

2.8.3.6. Penumpang harus memenuhi syarat-syarat perjalanan yang ditetapkan Pemerintah, menunjukkan dokumen "exit/ke luar", "entry/masuk" serta dokumen-dokumen lainnya yang diperlukan dan tiba di bandara menjelang waktu yang ditentukan oleh pengangkut atau, apabila tidak ditentukan jangka waktu, cukup waktu untuk menyelesaikan prosedur keberangkatan.

2.8.3.7. Agen, pegawai, atau perwakilan pengangkut tidak berwenang untuk mengganti, merubah atau mengesampingkan sesuatu ketentuan dari perjanjian pengangkutan ini.

Sedangkan, pada umumnya isi dari perjanjian pengangkutan yang tertera pada tiket domestik adalah sebagai berikut:⁷¹

2.8.4.1. Perjanjian pengangkutan ini tunduk kepada ketentuan-ketentuan Ordonansi Pengangkutan Udara Indonesia (Stbl. 1939/100) serta kepada syarat-syarat pengangkutan, tarif-tarif, peraturan-peraturan dinas (kecuali waktu-waktu berangkat dan waktu-waktu tiba yang tersebut di dalamnya) dan peraturan-peraturan lain dari perjanjian ini dan yang merupakan bagian yang tak dapat dipisahkan dari perjanjian ini dan yang dapat diperiksa di kantor-kantor pasasi pengangkutan.

⁷¹*Ibid.*

- 2.8.4.2. Tiket penumpang ini hanya dapat dipergunakan oleh orang-orang yang namanya tertera di atasnya dan tidak dapat dipergunakan oleh orang lain. Penumpang menyetujui bahwa bila perlu pengangkut dapat memeriksa apakah tiket ini benar dipakai oleh yang berhak. Jika tiket ini dipergunakan atau dicoba untuk dipergunakan oleh seseorang yang lain daripada yang namanya tersebut dalam tiket ini, maka pengangkut berhak untuk menolak pengangkutan orang ini serta hak pengangkutan dengan tiket ini oleh orang yang berhak menjadi batal.
- 2.8.4.3. Hak untuk menyerahkan penyelenggaraan perjanjian pengangkutan ini kepada perusahaan pengangkutan yang lain, serta hak mengubah tempat-tempat pemberhentian yang telah disetujui, tetap berada dalam tangan pengangkut.
- 2.8.4.4. Pengangkut tidak bertanggung jawab atas kerugian apapun juga yang ditimbulkan oleh pembatalan dan/atau kelambatan pengangkutan ini, termasuk segala kelambatan datang penumpang dan/atau kelambatan penyerahan bagasi.
- 2.8.4.5. Bagasi tercatat yang diangkut berdasarkan perjanjian ini hanya akan diserahkan kepada penumpang jika carik bagasinya dikembalikan kepada pengangkut.
- 2.8.4.6.
- 2.8.4.6.1.. Pengangkut bertanggung jawab atas kerugian-kerugian yang timbul pada penumpang dan bagasi dengan mengingat pada syarat-syarat dan batas-batas yang ditentukan dalam Ordonansi Pengangkutan Udara Indonesia (Stbl. 1939/100) dan syarat-syarat umum pengangkutan dari pengangkut.
 - 2.8.4.6.2.. Bila penumpang pada saat penerimaan bagasi tidak mengajukan protes, maka dianggap bahwa bagasi itu telah diterima dalam keadaan lengkap dan baik.
 - 2.8.4.6.3.. Semua tuntutan ganti-kerugian harus dapat dibuktikan besarnya kerugian yang diderita. Tanggung jawab terbatas untuk kehilangan dan kerusakan bagasi ditetapkan sejumlah maksimum Rp20.000,- (dua puluh ribu rupiah) per kilogram.

- 2.8.4.6.4. pengangkut udara tidak bertanggung jawab terhadap kerusakan barang-barang pecah/cepat busuk dan binatang hidup jika diangkut sebagai bagasi.
- 2.8.4.6.5.. pengangkut udara tidak bertanggung jawab terhadap uang, perhiasan, dokumen-dokumen serta surat-surat berharga atau sejenisnya jika dimasukkan ke dalam bagasi.
- 2.8.4.7. Tidak seorangpun dari agen-agen, pegawai-pegawai atau wakil-wakil pengangkut berhak mengubah atau membatalkan syarat-syarat pengangkutan, tarif, peraturan dinas dan peraturan-peraturan lain dari pengangkut yang berlaku baik sebagian maupun dalam keseluruhannya.
- 2.8.4.8. Dalam tiket juga tercantum Penumpang dianggap telah membaca, mengerti dan memahami semua ketentuan yang tercantum dalam tiket ini.

Jadi, penjelasan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disimpulkan lahirnya hubungan hukum antara penumpang dengan perusahaan pengangkutan tersebut sejak disepakati perjanjian pengangkutan antar para pihak tersebut. Adapun perjanjian pengangkutan tersebut melahirkan kewajiban bagi perusahaan pengangkutan untuk mengangkut penumpang sesuai dengan kesepakatan yang terdapat dalam tiket pesawat terbang.

2.9.. Perspektif Hukum Terhadap Pelayanan Jasa Penerbangan Berdasarkan Aspek Perlindungan Konsumen

Hampir seluruh masyarakat secara individu merupakan konsumen suatu barang atau jasa tertentu, sehingga perlindungan hukum terhadap konsumen merupakan bagian dari pembangunan secara keseluruhan, yang merupakan kewajiban yang tidak dapat dihindarkan bagi negara untuk selalu berupaya memberikan perlindungan konsumen. Seiring dengan semakin kritisnya pemikiran masyarakat dalam berbagai bidang, Keberadaan UU Perlindungan Konsumen sangat dibutuhkan oleh masyarakat sebagai konsumen, karena lemahnya posisi konsumen dibandingkan posisi produsen yang dalam memproduksi barang atau jasa yang cenderung hanya mengejar tingkat produktifitas dan efektifitas tertentu dalam rangka mencepai tujuan usaha. UU Perlindungan Konsumen dibentuk dan diberlakukan di masyarakat sebagai wujud

kepedulian pemerintah terhadap kepentingan konsumen yang kerap kali diperlakukan secara tidak adil oleh para pelaku usaha, sehingga dapat digunakan oleh konsumen sebagai peraturan yang dapat melindungi kepentingannya dari perlakuan para pengusaha yang sering kali merampas hak-hak konsumen.

Perlindungan terhadap konsumen dipandang secara materiil maupun formal makin terasa sangat penting, mengingat makin lajunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan motor penggerak bagi produktifitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkannya dalam rangka mengejar dan mencapai kedua hal tersebut, akhirnya baik langsung atau tidak langsung, maka konsumenlah yang pada umumnya akan merasakan dampaknya.⁷²

Adanya perlindungan konsumen tersebut memungkinkan konsumen yang dirugikan oleh produsen melakukan penuntutan melalui jalur hukum sesuai dengan jenis pelanggarannya. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Perlindungan Konsumen, UU Perlindungan Konsumen menegaskan upaya perlindungan hukum terhadap konsumen berupa suatu upaya untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan manusia atau kelompok manusia dengan adanya kaedah-kaedah hukum yang diberlakukan di masyarakat. Dalam rangka memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen, berarti dengan mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan yang benar-benar mampu memberikan perlindungan terhadap kepentingan konsumen secara optimal.

Penumpang pesawat terbang tentunya menjadi subjek hukum dari UU Perlindungan Konsumen yang harus dilindungi. Hal ini dikarenakan penumpang pesawat terbang memenuhi syarat konsumen akhir sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Konsumen. Adapun penumpang pesawat terbang dapat dinyatakan memenuhi syarat sebagai konsumen akhir, dikarenakan penumpang pesawat terbang tersebut menggunakan jasa yang ditawarkan oleh perusahaan pengangkutan, Berdasarkan Pasal 1 angka 5 UU Perlindungan Konsumen, pengertian tentang jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh

⁷² Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati (ed), *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Bandung : Mandar Maju, 2000), hal. 33.

konsumen. Berkaitan dengan hal ini, maka penumpang pesawat terbang menggunakan pelayanan dari perusahaan pengangkutan berupa layanan transportasi udara dengan pesawat terbang.

Penjelasan tentang penumpang pesawat terbang sebelumnya menggambarkan hubungan yang tercipta antara pelaku usaha dengan konsumen. Adapun hubungan tersebut terjadi secara terus menerus dan berkesinambungan. Faktor terciptanya hubungan tersebut karena adanya saling ketergantungan dari kedua belah pihak yang cukup tinggi. Pada satu sisi, pelaku usaha membutuhkan konsumen untuk menjaga kelangsungan usahanya sedangkan konsumen untuk menjaga kelangsungan usahanya sedangkan konsumen membutuhkan pelaku usaha sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Saling ketergantungan ini menciptakan hubungan yang terus menerus dan berkesinambungan. Serta menempatkan para pihak pada posisi yang berimbang, namun sayang pada pelaksanaannya para pelaku usaha yang secara optimal mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari konsumen cenderung menempatkan kedudukan yang lebih tinggi dari konsumen, cenderung menempatkan konsumen sebagai obyek bisnis semata tanpa memperhatikan hak-hak konsumen sehingga seringkali konsumen ditempatkan pada posisi yang lemah.

Apabila ditinjau dari tujuan perlindungan konsumen, maka ditempatkan pada urutan pertama, yaitu meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri. Selain itu, dalam Pasal 4 huruf f UU Perlindungan Konsumen menyebutkan adanya hak konsumen untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen. Dan sesuai dengan Pasal 29 ayat 1 UU Perlindungan Konsumen bahwa Pemerintah bertanggungjawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha. Oleh karena itu, apabila masyarakat konsumen belum memiliki kesadaran akan hak-haknya, belum mempunyai kemampuan dan kemandirian untuk melindungi diri dan tindakan yang produsen yang seringkali melanggar hak konsumen. Dapat dikatakan UU Perlindungan Konsumen belum berjalan secara efektif di masyarakat.

Pada dasarnya semakin kompleks teknologi yang diterapkan dalam menghasilkan suatu produk menuntut pula makin banyaknya informasi yang harus disampaikan kepada konsumen. Pendidikan konsumen dapat diibaratkan sebagai tindakan preventif agar tidak timbul masalah konsumen (sengketa konsumen). Kecenderungan masyarakat konsumen hanya bersandar kepada sejumlah lembaga swasta pengadvokasi konsumen. Sesuai dengan Pasal 44 UU Perlindungan Konsumen, yaitu adanya pengakuan dari pemerintah terhadap keberadaan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang mempunyai kegiatan meliputi, penyebaran informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengkonsumsi barang dan jasa, memberikan nasehat kepada konsumen yang memerlukannya, bekerjasama dengan instansi yang terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen, membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen, melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen. Dengan demikian memang sudah selayaknya kalau masyarakat bersandar pada lembaga swadaya ini, lembaga swadaya yang ada di Indonesia, antara lain : Yayasan Lembaga Perlindungan Konsumen Indonesia (YLKI) dan Lembaga Bantuan Hukum (LBH). Namun keberadaan lembaga yang diakui oleh pemerintah ini dalam memberikan advokasi kepada masyarakat, hanya dapat berperan dalam memfasilitasi saja karena bukan merupakan institusi politik yang terlibat secara intens dalam perumusan-perumusan kebijakan menyangkut kepentingan masyarakat konsumen.

Apabila dilihat dan mekanisme kerja yang dilaksanakan oleh YLKI selama ini yaitu menerima pengaduan dari konsumen kemudian mengadakan konsultasi dengan menawarkan penyelesaian yang diinginkan oleh konsumen, yaitu penyelesaian melalui pengadilan (litigasi) atau penyelesaian di luar pengadilan (non-litigasi). Untuk penyelesaian di luar pengadilan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagaimana diatur dalam Pasal 52 UU Perlindungan Konsumen dan secara mediasi/arbitrase/konsiliasi melalui lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat (LPKSM). Sedangkan penyelesaian melalui pengadilan, konsumen harus mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri. Dapat diketahui bahwa peran

YLKI dalam penyelesaian masalah konsumen hanya sebagai fasilitator tanpa mampu bertindak lebih jauh dalam membela konsumen.

Masyarakat sekarang ini cenderung tidak percaya terhadap lembaga yang terbentuk berdasarkan UU Perlindungan Konsumen, yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN). Kedua lembaga tersebut sebenarnya merupakan bentuk kepedulian pemerintah dalam masalah konsumen, akan tetapi dengan keadaan pemerintahan Orde Baru yang telah menghilangkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah telah berdampak pada ketidakpercayaan masyarakat untuk bergantung pada lembaga yang dibentuk pemerintah tersebut. Hal ini disebabkan karena lembaga-lembaga tersebut memperoleh dana dari pemerintah sehingga bukan tidak mungkin, kalau lembaga tersebut lebih cenderung memikirkan kepentingan pemerintah dan pelaku usaha.

Tekanan-tekanan yang dapat diberikan kepada pelaku usaha, swasta maupun BUMN adalah masyarakat konsumen sendiri. Sesuai dengan tujuan UU Perlindungan Konsumen memang pada dasarnya untuk dapat memperjuangkan hak-haknya sebagai konsumen yang selama ini cenderung diabaikan oleh produsen harus merupakan kemauan dari konsumen sendiri. Hal ini disebabkan konsumen sebagai pihak yang paling merasakan akibat langsung perilaku usaha, sehingga mestinya masyarakat konsumen paling berkepentingan untuk melakukan gugatan-gugatan apabila haknya sebagai konsumen tidak dipenuhi oleh pelaku usaha. Sebagai salah satu cara yaitu dengan bekerja sama dengan lembaga-lembaga swadaya konsumen atau lembaga terkait melakukan penguatan kelembagaan kelompok dengan membentuk kelompok-kelompok kecil pengguna jasa.

BAB 3

TINJAUAN HUKUM TERHADAP TANGGUNG JAWAB PENGANGKUT DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENUMPANG

3.1. Prinsip Umum Terhadap Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Pelaku usaha terkadang seringkali melakukan pelanggaran dalam menawarkan barang atau jasa yang diperdagangkan kepada konsumen. Hal ini tentunya membuat konsumen merasa dirugikan. Konsumen menanggung kerugian atas penggunaan dari barang dan jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha. Prinsip tentang pertanggungjawaban merupakan perihal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen.⁷³ Pada kasus pelanggaran terhadap hak-hak konsumen, yang diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapakah yang harus bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak yang terkait. Dari setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha, maka kepada pelaku usaha tersebut akan dikenakan sanksi-sanksi, baik itu berupa sanksi pidana maupun sanksi administratif. Beberapa sumber hukum formal, seperti peraturan perundang-undangan, dan perjanjian standar dilapangan hukum keperdataan kerap memberikan pembatasan-pembatasan terhadap tanggung jawab yang dipikul oleh pelaku usaha.⁷⁴ Armstrong Sembiring menyatakan bahwa tuntutan ganti kerugian konsumen kepada produsen dapat diajukan berdasarkan tiga teori tanggung jawab, yaitu tanggung jawab berdasarkan kelalaian (*negligence*), tuntutan berdasarkan ingkar janji atau wanprestasi (*breach of warranty*), dan tanggung jawab mutlak (*strict product*

⁷³ Ada yang menyebutnya dengan "tanggung gugat". Menurut Agnes M. Toar, kedua istilah itu sebenarnya tidak berbeda. Tanggung jawab sering diartikan sebagai terjemahan dari "responsibility", sedangkan "tanggung gugat" dari kata "liability". Lihat Agnes M. Toar, "Tanggung Jawab Produk dan Sejarah Perkembangannya di Beberapa Negara", (Makalah dibawakan dalam penataran Hukum Perikatan II, Ujung Pandang 17-29 Juli 1989), hal.1. Dikutip dari Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006), hal. 72.

⁷⁴ *Ibid.*

liability).⁷⁵ Akan tetapi, secara umum prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut:⁷⁶

3.1.1. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan atas kesalahan (*Based on Fault Liability Principle*)

Prinsip ini sering juga disebut *fault/negligence liability*. Prinsip ini menyatakan bahwa setiap pengangkut yang melakukan kesalahan dalam penyelenggaraan penerbangan harus bertanggung jawab membayar ganti kerugian atas segala kerugian yang timbul akibat dari kesalahan yang dilakukannya. Pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha tentunya dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh konsumen kepada pelaku usaha. Hal ini terutama dapat dimintakan pertanggungjawaban, apabila kerugian konsumen dapat dibuktikan. Pada prinsip pertanggungjawaban dari pelaku usaha, maka pihak yang menderita kerugian harus membuktikan kesalahan yang dilakukan pengangkut itu. beban pembuktian ada pada pihak yang dirugikan, bukan pada pengangkut. Apabila pihak yang dirugikan gagal membuktikan, maka dianggap bahwa pengangkut tidak melakukan kesalahan. Prinsip ini diadopsi oleh Hukum Romawi modern seperti yang terdapat dalam Pasal 1382 Code Napoleon yang berbunyi, “*any act whatever done by man which cause damage to another obliges him by whose fault the damage was caused to repair it.*”⁷⁷ (Terjemahan penulis : “Apapun setiap perbuatan oleh seseorang (laki-laki) yang mana menyebabkan kerugian pada orang lain mengharuskan orang yang menyebabkan kerugian itu untuk memperbaikinya

Konsep prinsip ini secara umum menyatakan bahwa unsur kesalahan merupakan syarat mutlak bagi adanya perbuatan melawan hukum atau dengan

⁷⁵ Armstrong Sembiring, *Mencermati dengan Lensa Pembesar Mengenai Prinsip Tanggung Jawab dalam UUPK Tidak Mengenal Prinsip Tanggung Jawab Mutlak*, <http://edukasi.kompasiana.com/2010/02/02/mencermati-dengan-lensa-pembesar-mengenai-prinsip-tanggung-jawab-dalam-uupk-tidak-mengenal-prinsip-tanggung-jawab-mutlak/>, diakses pada tanggal 17 Mei 2010.

⁷⁶ N.H.T. Siahaan, *Hukum Konsumen Perlindungan Konsumen dari Tanggung Jawab Produk*, (Jakarta: Panta Rei, 2005), hal. 155.

⁷⁷ Dikutip dari Saefullah Wiradipradja, *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional*, (Yogyakarta: Liberty, 1989), hal. 22.

kata lain, tiada tanggung jawab tanpa kesalahan. Prinsip kesalahan ini memberi pengertian bahwa apabila terbukti bersalah, maka pihak yang dirugikan dipastikan mendapat penggantian atas kerugian yang dideritanya, dan sebaliknya apabila tidak terbukti bersalah, maka pihak yang dirugikan tidak akan mendapatkan penggantian atas kerugian yang dideritanya.

3.1.2. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan atas Praduga (*Presumption of Liability Principle*)

Prinsip ini menyatakan bahwa pengangkut dianggap selalu bertanggung jawab atas setiap kerugian yang timbul dari pengangkutan penerbangan yang diselenggarakannya. Tetapi apabila pengangkut dapat membuktikan bahwa ia dapat membuktikan bahwa pihaknya telah mengambil semua tindakan yang perlu untuk menghindari kerugian, maka ia dianggap tidak bersalah dan dibebaskan dari kewajiban membayar kerugian.

Pada prinsip ini, pihak yang menderita kerugian tidak usah membuktikan kesalahan yang dilakukan oleh pengangkut. Dalam prinsip ini, beban pembuktian berada pada pihak pengangkut, bukan pada pihak yang dirugikan. Pihak yang dirugikan cukup menunjukka adanya kerugian yang diderita dalam penerbangan yang diselenggarakan oleh pengangkut. Pembuktian semacam ini disebut sebagai pembuktian terbalik atau pembuktian negatif.

3.1.3.. Prinsip Praduga Untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab (*Presumption of Non Liability Principle*)

Prinsip ini kebalikan dari prinsip kedua, selain itu hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas, yang pada intinya prinsip ini menggariskan bahwa pelaku usaha tidak selamanya bertanggung jawab.⁷⁸ Hal ini dapat dinyatakan bahwa ada unsur pengecualian untuk pertanggungjawaban dari pelaku usaha. Pelaku usaha dapat terbebas dari tanggungjawab atas kerugian dari konsumen, apabila pelaku usaha tersebut memenuhi faktor pengecualian. Asas ini bisa

⁷⁸ N.H.T. Siahaan, *Op. Cit.*, hal. 155.

ditemui dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu:

Pasal 24

- (2) Pelaku usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebaskan dari tanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha lain yang membeli barang dan/atau jasa menjual kembali kepada konsumen dengan melakukan perubahan atas barang dan/atau jasa tersebut.

3.1.4.. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*Liability without Fault/Absolute/Strict Liability Principle*)

Prinsip ini menyatakan bahwa pengangkut harus bertanggung jawab penuh/mutlak atas kerugian yang timbul dari penerbangan yang diselenggarakannya tanpa ada keharusan pembuktian ada atau tidaknya kesalahan yang dilakukan pengangkut. Pengangkut tidak dimungkinkan untuk membebaskan diri dari tanggung jawab dengan alasan apapun yang menimbulkan kerugian itu. Dalam prinsip ini tidak dikenal beban pembuktian atas kesalahan. Penerbangan untuk penumpang didasarkan pada adanya suatu perjanjian yang mewajibkan secara mutlak kepada pengangkut untuk menjamin keselamatan penumpang itu sampai di tempat tujuan. Oleh karena itu, pengangkut bertanggung jawab secara mutlak/absolut bilamana terjadi kecelakaan yang menimpa penumpang.

Dalam penggunaannya, terdapat perbedaan antara istilah '*strict liability*' dengan '*absolute liability*'. Bin Cheng⁷⁹ menyatakan⁸⁰ bahwa diantara kedua istilah tersebut terdapat perbedaan yang pokok, yaitu:

⁷⁹ Beliau adalah seorang profesor di bidang hukum udara dari London University dan pernah menjabat sebagai Ketua Komisi Hukum Udara dari International Law Association.

⁸⁰ Saefullah Wiradipradja., *op. cit.*, hal. 37.

3.1.4.1 Pada '*strict liability*' perbuatan yang menyebabkan kerugian yang dituntut itu harus benar-benar dilakukan oleh orang yang benar-benar bertanggung jawab dengan kerugian, dan semua hal yang biasanya dapat membebaskan tanggung jawab itu tetap diakui kecuali hal-hal yang mengarah pada pernyataan tidak bersalah karena kesalahan tidak lagi diperlukan, sedangkan;

3.1.4.2. Pada '*absolute liability*' keadaan yang menimbulkan tanggung jawab dapat timbul kapan saja tanpa mempermasalahkan oleh siapa atau bagaimana terjadinya kerugian tersebut, tidak memerlukan adanya hubungan kausalitas antara orang yang bertanggung jawab dengan kerugian, dan faktor-faktor yang biasanya dapat dijadikan alasan untuk membebaskan diri dari tanggung jawab menjadi tidak berlaku.

Jadi, penjelasan terhadap perbedaan antara *Strict liability* dengan *absolute liability* tersebut dapat disimpulkan mengenai perbedaan pokok pada kedua istilah tersebut. Adapun perbedaan pokok tersebut adalah dapat diberlakukan atau tidaknya alasan-alasan pembuktian dalam suatu pertanggungjawaban atas suatu peristiwa yang menimbulkan kerugian.

Pada prinsip pertanggungjawaban '*strict liability*', orang/pihak yang bertanggung jawab dapat membebaskan diri berdasarkan alasan-alasan pembuktian yang ada dan sudah umum dikenal, sedang dalam '*absolute liability*', orang/pihak yang bertanggung jawab tidak dapat menggunakan alasan-alasan pembuktian itu dikarenakan alasan-alasan tersebut tidak berlaku, kecuali secara khusus dinyatakan dalam peraturan-peraturan tertulis, seperti konvensi dan undang-undang dan tanggung jawab akan timbul langsung begitu kerugian terjadi tanpa ada mempersoalkan siapa penyebab dan bagaimana terjadinya.

3.1.5. Prinsip Tanggung Jawab dengan Pembatasan (*Limitation of Liability Principle*)

Prinsip ini menyatakan bahwa pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita penumpang selama penyelenggaraan penerbangan

yang dilaksanakannya. Akan tetapi, pertanggungjawaban dari pelaku usaha kepada konsumen dibatasi. Adapun pembatasan dari tanggungjawab dari pelaku usaha berupa penggantian terbatas sampai pada jumlah (limit/batas) tertentu yang mampu dibayarkan oleh pengangkut. Tujuan diterapkan prinsip pertanggungjawaban dari pembatasan adalah proses ganti rugi dari pelaku usaha tidak mengganggu kelangsungan hidup dan perkembangan dari perusahaan-perusahaan penerbangan, baik nasional maupun internasional. Hal ini dengan kata lain, bahwa prinsip pertanggungjawaban dengan pembatasan ini ditujukan untuk menunjang dan menjaga iklim usaha yang kondusif sambil proses pertanggungjawaban tersebut dapat dilaksanakan. Prinsip pertanggungjawaban ini dapat dinyatakan sebagai prinsip yang lebih bersifat seimbang. Pada umumnya, prinsip pertanggungjawaban ini diterapkan dalam pemberian ganti rugi atas barang/bagasi tangan penumpang.

3.2. Prinsip Tanggung Jawab Pelaku Usaha Berdasarkan Perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

3.2.1. Perspektif KUH PERDATA Terhadap Prinsip Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Apabila seseorang dirugikan karena perbuatan seseorang lain, sedang diantara mereka itu tidak terdapat sesuatu perjanjian (hubungan hukum perjanjian), maka berdasarkan undang undang juga timbul atau terjadi hubungan hukum antara orang tersebut yang menimbulkan kerugian itu.⁸¹ Hal tersebut diatur dalam pasal 1365 KUHPerdata, sebagai berikut :

“Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

⁸¹AZ Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen*, cet.2, (Jakarta: Diapit Media, 2002), hal.77.

Menurut pasal 1365 KUHPerdara, maka yang dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum adalah perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain. Dalam ilmu hukum dikenal 3 (tiga) kategori dari perbuatan melawan hukum, yaitu sebagai berikut.⁸²

3.2.1.1.1. Perbuatan melawan hukum karena kesengajaan

3.2.1.1.2. Perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan (tanpa unsur kesengajaan maupun kelalaian)

3.2.1.1.3. Perbuatan melawan hukum karena kelalaian

Adanya klasifikasi dari perbuatan melawan hukum tersebut berpengaruh terhadap terciptanya klasifikasi jenis tanggung jawab hukum, sebagai berikut.⁸³

3.2.1.2.1. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kelalaian) sebagaimana terdapat dalam pasal 1365 KUHPerdara.

3.2.1.2.2. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan khususnya kelalaian sebagaimana terdapat dalam pasal 1366 KUHPerdara.

3.2.1.2.3. Tanggung jawab mutlak (tanpa kesalahan) sebagaimana terdapat dalam pasal 1367 KUHPerdara.

Istilah perbuatan melawan hukum (*onrechtmatig daad*) sebelum tahun 1919 oleh Hoge Raad diartikan secara sempit, yakni tiap perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain yang timbul karena undang-undang atau tiap perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri yang timbul karena undang-undang. Sedangkan, pengertian perbuatan melawan secara sempit sama sekali tidak dapat dijadikan alasan untuk menuntut ganti kerugian. Adapun penerapan hukum dari perbuatan melawan hukum secara sempit, akan sulit untuk dilakukan. Hal ini dikarenakan dasar pelanggaran dari suatu perbuatan melawan hukum hanya berdasarkan terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan. Pada kenyataannya, banyak sekali perbuatan yang tidak bertentangan dengan

⁸²Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum*, cet.1, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hal.3.

⁸³*Ibid.*, hal.3.

undang-undang sekalipun, akan tetapi perbuatan tersebut bertentangan dengan hal-hal yang diwajibkan oleh moral atau hal-hal yang diwajibkan dalam pergaulan masyarakat. Oleh karena itu, pengertian perbuatan melawan hukum tersebut diperluas penafsiran dan pengertiannya.

Pengertian perbuatan melawan hukum menjadi lebih luas dengan adanya keputusan Hoge Raad tanggal 31 Januari 1919 dalam perkara Lindebaum lawan Cohen. Hoge Raad telah memberikan pertimbangan antara lain sebagai berikut :

“bahwa dengan perbuatan melawan hukum (*onrechmatige daad*) diartikan suatu perbuatan atau kealpaan, yang atau bertentangan dengan hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku atau bertentangan, baik dengan kesusilaan baik, pergaulan hidup terhadap orang lain atau benda, sedang barang siapa karena salahnya sebagai akibat dari perbuatannya itu telah mendatangkan kerugian pada orang lain, berkewajiban membayar ganti kerugian”.⁸⁴

Dengan meninjau perumusan luas dari *onrechmatige daad*, maka yang termasuk perbuatan melawan hukum adalah setiap tindakan :

- 3.2.1.3.1. Bertentangan dengan hak orang lain, atau
- 3.2.1.3.2. Bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri, atau
- 3.2.1.3.3. Bertentangan dengan kesusilaan baik, atau
- 3.2.1.3.4. Bertentangan dengan keharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat mengenai orang lain atau benda.

Tanggung jawab atas perbuatan melawan hukum dapat disengaja dan tidak disengaja atau karena lalai. Hal tersebut diatur dalam pasal 1366 KUHPerdara, sebagai berikut :

“Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya”.

⁸⁴M.A. Moegni Djojodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, cet.2, (Jakarta : Pradnya Paramita : 1982), hal 25-26.

Tanggung jawab atas perbuatan melawan hukum diatas merupakan tanggung jawab perbuatan melawan hukum secara langsung, dikenal juga dikenal perbuatan melawan hukum secara tidak langsung menurut pasal 1367 KUHPerdara :

- 3.2.1.4.1. Seseorang tidak saja bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan oleh barang-barang yang berada di bawah pengawasannya;
- 3.2.1.4.2. Orang tua dan wali bertanggung jawab tentang kerugian, yang disebabkan oleh anak-anak belum dewasa, yang tinggal pada mereka dan terhadap siapa mereka melakukan kekuasaan orang tua atau wali;
- 3.2.1.4.3. Majikan-majikan dan mereka yang mengangkat orang-orang lain untuk mewakili urusan-urusan mereka, adalah bertanggung jawab tentang kerugian yang diterbitkan oleh pelayan-pelayan atau bawahan-bawahan mereka di dalam melakukan pekerjaan untuk mana orang-orang ini dipakainya;
- 3.2.1.4.4. Guru-guru sekolah dan kepala-kepala tukang bertanggung jawab tentang kerugian yang diterbitkan oleh murid-murid dan tukang-tukang mereka selama waktu orang-orang ini berada dibawah pengawasan mereka;
- 3.2.1.4.5. Tanggung jawab yang disebutkan diatas berakhir, jika orangtua-orangtua, wali-wali, guru-guru sekolah dan kepala-kepala tukang itu membuktikan bahwa mereka tidak dapat mencegah perbuatan untuk mana mereka seharusnya bertanggung jawab.

Pertanggungjawaban majikan dalam pasal 1367 ayat (3) KUHPerdara tidak hanya mengenai tanggung jawab dalam ikatan kerja saja, termasuk kepada seorang yang di luar ikatan kerja telah diperintahkan seorang lain untuk melakukan sesuatu pekerjaan tertentu, asal saja orang yang diperintahkan melakukan pekerjaan tersebut melakukan pekerjaannya secara berdiri sendiri-sendiri baik atas pimpinannya sendiri atau telah melakukan pekerjaan tersebut atas petunjuknya.⁸⁵ Sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1601 a KUHPerdara,

Tanggung jawaban majikan atas perbuatan-perbuatan melawan hukum dari karyawan-karyawannya⁸⁶:

“Persetujuan perburuhan adalah persetujuan dengan mana pihak yang satu, si buruh, mengikatkan dirinya untuk di bawah perintahnya pihak yang lain, si majikan, untuk sesuatu waktu tertentu melakukan pekerjaan dengan menerima upah”

Putusan Hoge Raad tanggal 4 November 1938 mengatur pula pertanggungjawaban atas perbuatan-perbuatan yang sekalipun diluar tugas sebagaimana yang diberikan kepada bawahan, namun ada hubungannya sedemikian rupa dengan tugas bawahan tersebut, sehingga dapat dianggap dilakukan dalam pekerjaan untuk mana bawahan tersebut digunakan :⁸⁷

“Pertanggungjawaban berdasarkan pasal 1367 ayat (3) KUHPerdata dimaksudkan untuk mencakup pula kerugian yang disebabkan oleh perbuatan yang tidak termasuk tugas yang diberikan pada bawahan, namun ada hubungannya sedemikian rupa dengan tugas bawahan tersebut, sehingga perbuatan tersebut dianggap dilakukan dalam pekerjaan untuk mana bawahan tersebut digunakan”.

3.2.2.. Substansi Hukum Prinsip Tanggung Jawab

Berdasarkan kepada teori sistem hukum yang dikembangkan oleh Friedman, maka penulisan karya ilmiah ini menganut 3 substansi hukum yang menjadi dasar tuntutan dari konsumen kepada pelaku usaha. Ketiga dasar tuntutan tersebut adalah tuntutan karena kelalaian (*negligiance*), tuntutan karena wanprestasi (*breach of warranty*), dan tuntutan berdasarkan teori tanggungjawab mutlak (*strict liability*).⁸⁸

⁸⁵Ibid, hal 128.

⁸⁶Ibid, hal 131.

⁸⁷Ibid, hal 132.

⁸⁸ Jethro K Lieberman dan George J. Siedel. *Legal Environment of Bussiness*, dalam Penny Kusumaratih, *Pelaksanaan TanggungJawab Perusahaan Penerbangan Terhadap Penumpang Didasarkan Pada Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen*, Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia, (Jakarta, 2007), hal. 31.

Bahwa substansi hukum perlindungan konsumen mengalami perkembangan dan perubahan dari hukum yang berkarakteristik represif, dalam bentuk prinsip tanggungjawab berdasarkan kesalahan (*fault based liability*), ke dalam prinsip tanggung jawab yang berpihak atau responsif terhadap kepentingan hukum terhadap kepentingan konsumen dalam bentuk prinsip tanggungjawab mutlak (*strict product liability*);⁸⁹

3.2.2.1.. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Kesalahan / Kelalaian

Tanggung jawab berdasarkan kelalaian adalah prinsip tanggungjawab bersifat subjektif, yaitu suatu tanggungjawab yang ditentukan oleh perilaku produsen.⁹⁰ Berdasarkan teori ini, kelalaian produsen yang berakibat pada munculnya kerugian konsumen merupakan faktor penentu adanya hak konsumen untuk mengajukan tuntutan ganti rugi kepada produsen.⁹¹ Disamping faktor kesalahan atau kelalaian produsen, tuntutan ganti kerugian berdasarkan kelalaian produsen dapat diajukan dengan bukti-bukti lain, yaitu :⁹²

- 3.2.2.1.1. Pihak tergugat merupakan produsen yang benar-benar mempunyai kewajiban untuk melakukan tindakan yang dapat menghindari terjadinya kerugian pada konsumen.
- 3.2.2.1.2. produsen tidak melaksanakan kewajibannya untuk menjamin kualitas produknya sesuai dengan standar yang aman untuk dihormati.
- 3.2.2.1.3. Konsumen menderita kerugian.
- 3.2.2.1.4. kelalaian produsen merupakan faktor yang mengakibatkan adanya kerugian pada konsumen (hubungan sebab akibat antara kelalaian dan kerugian konsumen).

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, hal. 32.

3.2.2.2. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Wanprestasi

Disamping upaya hukum mengajukan gugatan berdasarkan kelalaian produsen, ajaran hukum memperkenalkan pula konsumen mengajukan gugatan berdasarkan wanprestasi (*breach of warranty*). Tanggung jawab produsen yang dikenal dengan wanprestasi adalah tanggungjawab berdasarkan kontrak (*contractual liability*).⁹³ Apabila para pihaknya ingin dimasukkan dalam perjanjian kontrak, maka harus dipenuhi syarat-syarat dari kontrak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Prinsip penting dalam hukum kontrak adalah para pihak berada dalam posisi tawar yang seimbang. Akan tetapi, dalam prakteknya tidak demikian. Bahkan produsen dengan kekuatannya cenderung menerapkan prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation liability*).⁹⁴

3.2.2.3. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*Strict liability*).

Prinsip tanggungjawab mutlak (*strict liability*) adalah bentuk khusus dari *tort* (perbuatan melawan hukum), yaitu prinsip pertanggungjawaban dalam perbuatan melawan hukum yang tidak didasarkan pada kesalahan (sebagaimana pada *tort* umumnya), akan tetapi prinsip ini mewajibkan pelaku langsung bertanggung jawab atas kerugian yang timbul karena perbuatan melawan hukum.⁹⁵ Prinsip pertanggungjawaban mutlak ini tidak mempermasalahkan lagi mengenai ada atau tidaknya kesalahan, akan tetapi produsen langsung bertanggung jawab terhadap konsumen yang menderita kerugian atas penggunaan dari produk/jasa yang dihasilkan oleh produsen. Sebaliknya, produsen lah yang harus membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah, yaitu bahwa dirinya telah

⁹³ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, (Jakarta : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 71.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Junus Sidabalok, *Hukum Konsumen di Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 115

melakukan produksi dengan benar, telah melakukan pengamanan yang wajib ia ambil serta hal-hal lain berkaitan dengan *duty of care*.⁹⁶

3.3.. Prinsip Tanggung Jawab Pelaku Usaha Berdasarkan Perspektif Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang diundangkan pada tanggal 20 April 1999 dan mulai berlaku satu tahun sejak tanggal itu, merupakan salah satu usaha menuju sistem yang lebih adil bagi konsumen, terutama dari segi perlindungan hukumnya.⁹⁷ Pada UU Perlindungan Konsumen menganut prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan 2 (dua) modifikasi yaitu :⁹⁸

3.3.1.1. prinsip tanggung jawab berdasarkan praduga bersalah/lalai atau produsen sudah dianggap bersalah, sehingga tidak perlu dibuktikan kesalahannya (*presumption of negligence*).

3.3.1.2. Prinsip untuk selalu bertanggung jawab dengan beban pembuktian terbalik (*presumption of liability principle*).

Oleh karena itu, Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menganut prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik dan tidak mengenal prinsip tanggung jawab mutlak seperti yang telah diterapkan dalam Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang No. 8 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dan Undang-undang No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaga-nukliran.

Inosentius Samsul menyatakan bahwa sayangnya prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan yang diadopsi dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen masih juga diikuti oleh beberapa undang-undang lainnya yang terkait

⁹⁶*Ibid.*

⁹⁷ Mumu Muhajir, *Penerapan Prinsip Product Liability (Tanggung Jawab Produk) dalam Produk Kosmetika sebagai Salah Satu Instrumen Perlindungan Kepentingan Konsumen* menu <http://kataloghukum.blogspot.com/2008/01/penerapan-prinsip-product-liability.html>, diakses pada tanggal 15 Mei 2010.

⁹⁸ Armstrong Sembiring, *Op. Cit.*

dengan perlindungan konsumen.⁹⁹ Salah satu contohnya adalah Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi serta peraturan pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah No. 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi. Bahwa sistem tanggung jawab dalam Undang-undang No. 36 Tahun 1999 yang kemudian diatur dalam PP No. 52 Tahun 2000 mengikuti prinsip tanggung jawab yang diatur dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen yang sudah lahir sebelumnya yaitu modifikasi terhadap tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik.¹⁰⁰ Tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen diatur dalam pasal 19 jo pasal 28 UU Perlindungan Konsumen. Pada pasal 28 UU Perlindungan Konsumen bahwa disebutkan, ganti rugi ditentukan oleh unsur kesalahan pada pelaku usaha. Adapun Pasal 28 UU Perlindungan Konsumen menyatakan tentang pembuktian, sebagai berikut :

Pasal 28 UU

Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggungjawab pelaku usaha.

Hal ini jelas bertolak belakang dengan prinsip *strict liability*. Berdasarkan prinsip *strict liability*, ganti rugi bagi konsumen korban produk yang cacat harus diberikan tanpa melihat ada atau tidaknya unsur kesalahan pelaku usaha. Prinsip ini merupakan jiwa dan cerminan yang efektif terhadap hukum perlindungan konsumen.

Pertanggungjawaban yang terdapat pada UU Perlindungan Konsumen sanget erat berkaitan dengan tanggungjawab produk. Agnes M. Toar mengemukakan pengertian tanggung jawab produk (pelaku usaha), sebagai berikut:¹⁰¹

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

“Tanggung jawab produk adalah tanggung jawab para produsen untuk produk yang telah dibawanya ke dalam peredaran, yang menimbulkan/ menyebabkan kerugian karena cacat yang melekat pada produk tersebut.”

Berdasarkan definisi tersebut, unsur-unsur yang dapat dijabarkan mengenai tanggung jawab produk tersebut, adalah :¹⁰²

- 3.3.2.1. tanggung jawab meliputi baik tanggung jawab kontraktual/ berdasarkan suatu perjanjian, maupun tanggung jawab perundang-undangan berdasarkan perbuatan melanggar hukum;
- 3.3.2.2. para produsen; termasuk ini adalah, produsen/ pembuat, grosir (*wholesaler*), leveransir dan pengecer (*detailer*) profesional;
- 3.3.2.3. produk; semua benda bergerak atau tidak bergerak/ tetap;
- 3.3.2.4. yang telah di bawa produsen ke dalam peredaran; yang telah ada dalam peredaran karena tindakan produsen;
- 3.3.2.5. Menimbulkan kerugian; segala kerugian yang ditimbulkan/ disebabkan oleh produk dan kerusakan atau musnahnya produk;
- 3.3.2.6. Cacat yang melekat pada produk; kekuarangan pada produk yang menjadi penyebab timbulnya kerugian.

Undang-undang Perlindungan Konsumen mengatur 3 (tiga) pasal yang menggambarkan sistem tanggung jawab produk dalam hukum perlindungan konsumen di Indonesia, yaitu ketentuan Pasal 19, Pasal 23, dan Pasal 28 UU Perlindungan Konsumen. Pasal 19 UU Perlindungan Konsumen merumuskan tanggung jawab pelaku usaha, sebagai berikut:

- (1) Pelaku Usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/ atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

¹⁰¹ Armstrong Sembiring, *Meneropong Sejauh Mana Pentingnya Pertanggungjawaban Produsen*, <http://edukasi.kompasiana.com/2010/02/02/meneropong-sejauh-mana-pentingnya-pertanggung-jawaban-produsen/>, diakses pada tanggal 2 Juni 2010.

¹⁰² *Ibid.*

- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/ atau jasa yang sejenis atau secara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/ atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
- (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.”

Selain itu, *Pasal 23 UU Perlindungan Konsumen* menyatakan tentang upaya penyelesaian sengketa atas pertanggungjawaban dari pelaku usaha, sebagai berikut :

“Pelaku usaha yang menolak dan/ atau memberi tanggapan dan/ atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4), dapat digugat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau mengajukan gugatan ke badan peradilan ditempat kedudukan konsumen.

Ketentuan lanjutan yang relevan dan signifikan dengan Pasal 23 adalah rumusan Pasal 28 UU Perlindungan Konsumen tersebut berkaitan dengan pembuktian terhadap adanya pertanggungjawaban konsumen. Hal ini telah diuraikan sebelumnya tentang bunyi Pasal 28 UU Perlindungan Konsumen.

Rumusan Pasal 23 UU Perlindungan Konsumen nampaknya muncul berdasarkan dua kerangka pemikiran, yaitu:¹⁰³

- 3.3.3.1. . Pasal 19 menganut prinsip praduga lalai/ bersalah (*presumption of negligence*). Prinsip ini berangkat dari asumsi bahwa apabila produsen tidak melakukan kesalahan, maka konsumen tidak mengalami kerugian, berarti produsen telah melakukan kesalahan. Sebagai konsekuensi dari prinsip ini, maka UU Perlindungan Konsumen menerapkan batas waktu pembayaran ganti kerugian 7 (tujuh) hari setelah transaksi. Dilihat dari konteks Pasal 23, maka

¹⁰³ *Ibid.*

batas waktu 7 (tujuh) hari tidak dimaksudkan untuk menjalani proses pembuktian, tetapi hanya memberikan kesempatan kepada produsen untuk membayar atau mencari penyelesaian lain, termasuk penyelesaian sengketa melalui pengadilan.

- 3.3.3.2. Pasal 23 UU Perlindungan Konsumen adalah produsen tidak mebayar ganti kerugian dalam batas waktu yang telah ditentukan. Sikap produsen ini membuka peluang bagi konsumen untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan atau penyelesaian sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Ada dua pemikiran di dalam UU Perlindungan Konsumen terdapat 3 (tiga) pasal mengenai ketentuan Pasal 19 Pasal 23 dan Pasal 28 yang menggambarkan sistem tanggung jawab produk tersebut. UU Perlindungan Konsumen Pasal 19 ayat (1) menganut prinsip praduga bersalah paling tidak didasarkan pada perbedaan rumusannya dengan Pasal 1365 KUH Perdata, yaitu:¹⁰⁴

- 3.3.4.1.. Pasal 1365 KUH Perdata secara tegas memuat dasar tanggung jawab karena kesalahan atau karena kelalaian, sedangkan Pasal 19 ayat (1) tidak mencamtumkan kata kesalahan. Dalam hal ini, Pasal 19 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menegaskan bahwa tanggung jawab pelaku usaha (produsen) muncul apabila mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produk yang diperdagangkan.
- 3.3.4.2.. Pasal 1365 KUHP Perdata tidak mengatur jangka waktu pembayaran, sedangkan Pasal 19 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menetapkan jangka waktu pembayaran, yaitu 7 hari.

Jadi, Prinsip pertanggungjawaban yang dianut oleh pelaku usaha ini merupakan salah satu modifikasi dari prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan pembuktian terbalik. Undang Undang Perlindungan Konsumen menganut prinsip tanggung jawab berasaskan kesalahan dengan dua modifikasi, yaitu:

¹⁰⁴*Ibid*

3.3.5.1..Prinsip tanggung jawab berdasarkan praduga bersalah/ lalai atau produsen sudah dianggap bersalah, sehingga tidak perlu dibuktikan kesalahannya (*presumption of negligence*).

3.3.5.2. Prinsip untuk selalu bertanggung jawab dengan beban pembuktian terbalik (*presumption of liability principle*).

Bahwasanya hukum tanggung jawab produk, khususnya prinsip tanggung jawab mutlak yang sudah banyak diterapkan dinegara-negara maju merupakan instrumen hukum yang dimaksudkan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak konsumen, khususnya terhadap hak atas keselamatan, kesehatan, dan hak untuk mendapatkan ganti kerugian.

3.4.. Tanggung Jawab Pengangkut Udara

Pengangkut udara atau sering juga dikatakan sebagai maskapai penerbangan mengemban tanggung jawab yang sangat penting dalam penyelenggaraan penerbangan. Dikatakan mempunyai tanggung jawab yang penting karena pengangkut udara mempunyai tugas pokok untuk mengangkut penumpang sampai di tujuan dengan selamat. Berarti, selama penerbangan pengangkut udara berkewajiban untuk meminimalisir atau berupaya mencegah terjadinya peristiwa yang dapat merugikan penumpang.

Dalam menjalankan usahanya, pengangkut udara mungkin saja menimbulkan kerugian-kerugian, baik dengan disengaja ataupun tidak, dan bahkan mungkin juga tanpa adanya suatu kesalahan apapun, tetapi tetap saja dapat timbul kejadian yang dapat menyebabkan kerugian terhadap penumpang, misalkan faktor cuaca yang ekstern (cenderung berubah-ubah) selama penerbangan. Peran tanggung jawab oleh perusahaan pengangkut udara tersebut dibutuhkan sebagai sarana dan upaya pendukung terhadap gerakan perlindungan konsumen, terutama terhadap penumpang pesawat terbang

3.4..1. Syarat Pengangkut Udara bertanggung jawab

Persyaratan mengenai kapan pengangkut udara dikatakan bertanggung jawab berkaitan erat dengan prinsip-prinsip tanggung jawab pengangkut udara. Dinyatakan berkaitan erat, dikarenakan dari prinsip-prinsip tersebut akan

diketahui apakah pihak pengangkut udara dapat dimintakan pertanggungjawabannya atau tidak bilamana terjadi peristiwa yang merugikan penumpang.

Pada Pasal 17 Konvensi Warsawa (1929) dirumuskan kapan syarat pengangkut udara dikatakan bertanggung jawab. Pasal 17 Konvensi Warsawa (1929) berbunyi sebagai berikut:

“The carrier shall be liable for damage sustained in the event of the death, wounding or any other bodily injury by a passenger if the accident which caused the damage so sustained took place on board the aircraft or in the course of any of the operations of embarking or disembarking.” (Terjemahan Penulis :“Pengangkut harus bertanggung jawab atas kerugian yang menyebabkan kematian, terlukai atau lain-lain yang menyebabkan luka tubuh penumpang jika kecelakaan yang terjadi berada di dalam pesawat dalam operasionalnya pada saat embarkasi atau disembarkasi.”)

Dari ketentuan Pasal dalam Konvensi tersebut dapat disimpulkan bahwa syarat kapan pengangkut udara dikatakan bertanggung jawab adalah sebagai berikut:¹⁰⁵

3.4.1.1. Kerugian harus disebabkan oleh suatu kecelakaan (*caused by accident*)

Suatu kejadian dikualifikasikan sebagai kecelakaan apabila kejadian yang menyebabkan kerugian itu tidak dapat diperkirakan sebelumnya, seperti keadaan cuaca yang buruk, kecelakaan mesin, pendaratan darurat, dan lain-lain.

3.4.1.2. Kecelakaan tersebut harus terjadi dalam pesawat udara (*on board aircraft*)

Yang dimaksud dengan “dalam pesawat udara” adalah masa antara penumpang naik pesawat di tempat pemberangkatan sampai turun dari pesawat di tempat tujuan penerbangan.

¹⁰⁵ Saefullah Wiradipradja, *op. cit.*, hal. 56.

3.4.1.3.. Kecelakaan tersebut harus terjadi pada waktu embarkasi dan atau disembarkasi (*in the course of any of the operations of embarking or disembarking*).

Secara harfiah, definisi embarkasi adalah menuju ke pesawat dan disembarkasi adalah meninggalkan pesawat. Saefullah Wiradipradja menyatakan bahwa dalam menafsirkan proses embarkasi dan disembarkasi ini, faktor pengawasan dari pengangkut udara terhadap penumpang merupakan faktor yang terpenting dan menentukan.

3.4.2. Tanggung Jawab Pengangkut Udara menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Berdasarkan perspektif sejarah tentang peraturan perundang-undangan internasional, dasar hukum tuntutan ke maskapai atas tindakan perusahaan pengangkutan yang merugikan ialah :¹⁰⁶

- 3.4.2.1.1.. Konvensi Chicago 1944, yang merupakan hasil penggabungan Konvensi Paris 1919 (*Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation*) yang ditandatangani 27 negara,
- 3.4.2.1.2. Konvensi Pan Amerika 1927 yang berlaku di negara-negara bagian Amerika, dan Konvensi Liberia Amerika 1929 yang merupakan perjanjian penerbangan di negara-negara Amerika Latin.
- 3.4.2.1.3. Ketentuan hukum penerbangan lain yang tidak kalah pentingnya ialah Konvensi Warsawa 1929, yang mengatur pertanggungjawaban maskapai dalam penerbangan internasional. Konvensi Warsawa ini menjadi tonggak sejarah munculnya prinsip *presumption of liability* dan *limitation of liability*. Kedua prinsip itu pada intinya menyatakan bahwa pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita penumpang, kecuali jika pengangkut dapat membuktikan bahwa kerugian

¹⁰⁶ Abdul Salam Taba, *Kala Maskapai Bertanggung Jawab*, <http://www.infopenerbangan.com/opini/opini-publik/1193-kala-maskapai-bertanggung-jawab.pdf>, diakses pada tanggal 1 Juni 2010.

tersebut bukan karena kesalahannya. Bila tidak, maskapai harus memberikan ganti rugi dengan sejumlah uang pengganti. Pada 1955, Konvensi Warsawa diperbarui dengan Protokol The Hague. Konvensi Warsawa ini mengatur tentang pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) perusahaan pengangkutan bila terjadi kerugian terhadap konsumen.

Adapun konvensi internasional yang menginspirasi lahirnya UU Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, yaitu Konvensi Cape Town tahun 2001.¹⁰⁷ Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan diterbitkan sebagai pengganti dari UU Penerbangan yang lama, yaitu UU No. 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan. Pada awalnya tanggung jawab maskapai bila terjadi kerugian terhadap penumpang pesawat didasarkan pada prinsip praduga tak bersalah (*presumption of liability*). Akan tetapi hal ini berubah menjadi prinsip tanggung jawab mutlak. Pemikiran terhadap perubahan prinsip pertanggungjawaban tersebut adalah para korban (yang pada umumnya awam di dunia penerbangan) dinilai kesulitan membuktikan kesalahan maskapai bila terjadi kecelakaan. Belum lagi proses di pengadilan memakan waktu lama dengan biaya yang cukup besar, sementara para korban belum tentu memenangi perkara.¹⁰⁸

Pada konteks Indonesia, tanggung jawab maskapai bila terjadi kerugian juga awalnya berdasarkan prinsip praduga, sebagaimana tersirat di Ordonansi Pengangkutan Udara (OPU) Nomor 100/1939 dan Pasal 1365 KUH Perdata. Akan tetapi, prinsip itu diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan dan aturan pelaksanaannya PP No. 40 Tahun 1995 Tentang Angkutan Udara yang telah diperbarui dengan UU No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan yang menganut prinsip tanggung jawab mutlak (*absolute liability*).¹⁰⁹ Adapun bentuk pertanggungjawaban dari pengangkut udara yang diatur oleh UU Penerbangan adalah.¹¹⁰

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

3.4.2.2.1. Pengangkut bertanggung jawab atas kerugian penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap, atau luka-luka. Bentuk tanggung jawab ini sebagaimana diatur dalam Pasal 141 ayat (2) UU Penerbangan yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 141

- (1) 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 udara.
- (2) Apabila kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) timbul karena tindakan sengaja atau kesalahan dari pengangkut atau orang yang dipekerjakannya, pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang timbul dan tidak dapat mempergunakan ketentuan dalam undang-undang ini untuk membatasi tanggung jawabnya.
- (3) Ahli waris atau korban sebagai akibat kejadian angkutan udara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat melakukan penuntutan ke pengadilan untuk mendapatkan ganti kerugian tambahan selain ganti kerugian yang telah ditetapkan.

3.4.2.2.2. Pengangkut bertanggung jawab atas bagasi yang tercatat hilang, musnah atau rusak. Bentuk tanggung jawab ini sebagaimana diatur dalam Pasal 144 UU Penerbangan yang berbunyi sebagai berikut.

Pasal 144

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.

3.4.2.2.3. Pengangkut bertanggung jawab atas kargo yang dikirim hilang, musnah, atau rusak. Bentuk tanggung jawab ini sebagaimana diatur dalam Pasal 145 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang berbunyi sebagai berikut.

Pasal 145

Pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pengirim kargo karena kargo yang dikirim hilang, musnah, atau rusak yang diakibatkan oleh kegiatan angkutan udara selama kargo berada dalam pengawasan pengangkut.

3.4.2.2.4. Pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita karena keterlambatan angkutan penumpang, bagasi atau kargo. Bentuk tanggung jawab ini sebagaimana diatur dalam Pasal 146 Undang-Undang Penerbangan yang berbunyi sebagai berikut.

Pasal 146

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.

3.4.2.2.5. Pengangkut bertanggung jawab atas tidak terangkutnya penumpang sesuai jadwal dengan kewajiban memberikan kompensasi. Bentuk tanggung jawab ini sebagaimana diatur dalam Pasal 146 Undang-Undang Penerbangan yang berbunyi sebagai berikut.

Pasal 147

- (1) Pengangkut bertanggung jawab atas tidak terangkutnya penumpang, sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan dengan alasan kapasitas pesawat udara.
- (2) Tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan memberikan kompensasi kepada penumpang berupa:
 - a. mengalihkan ke penerbangan lain tanpa membayar biaya tambahan; dan/atau
 - b. memberikan konsumsi, akomodasi, dan biaya transportasi apabila tidak ada penerbangan lain ke tempat tujuan.

Dalam keadaan-keadaan tertentu, pengangkut udara dapat menolak untuk bertanggung jawab bilamana:

3.4.2.3.1. Dalam hal penumpang yang sakit. Penolakan untuk bertanggung jawab ini sebagaimana diatur dalam Pasal 142 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang berbunyi:

Pasal 142

- (1) Pengangkut tidak bertanggung jawab dan dapat menolak untuk mengangkut calon penumpang yang sakit, kecuali dapat menyerahkan surat keterangan dokter kepada

pengangkut yang menyatakan bahwa orang tersebut diizinkan dapat diangkut dengan pesawat udara.

- (2) Penumpang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib didampingi oleh seorang dokter atau perawat yang bertanggung jawab dan dapat membantunya selama penerbangan berlangsung.

3.4.2.3.2. Dalam hal hilang atau rusaknya bagasi kabin. Penolakan untuk bertanggung jawab ini sebagaimana diatur dalam Pasal 143 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang berbunyi:

Pasal 143

Pengangkut tidak bertanggung jawab atas kerugian karena hilang atau rusaknya bagasi kabin, kecuali apabila penumpang dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh tindakan pengangkut atau orang yang dipekerjakannya.

Penjabaran terhadap jenis-jenis pertanggungjawaban yang terdapat dalam UU No. 1 Tahun 2009 menyatakan bahwa prinsip pertanggungjawaban yang dianut adalah Prinsip tanggung jawab mutlak. Prinsip pertanggungjawaban mutlak menetapkan bahwa maskapai selalu bertanggung jawab atas kerugian yang timbul selama penerbangan dan tidak bergantung pada ada-tidaknya unsur kesalahan di pihak maskapai. Akan tetapi, prinsip pertanggungjawaban mutlak ini ada pengecualiannya. Adapun dalam hal kerugian yang disebabkan oleh keterlambatan, maka perusahaan pengangkutan dapat terbebas dari tanggung jawab atas kerugian tersebut dengan syarat maskapai harus membuktikan bahwa keterlambatan itu disebabkan oleh faktor cuaca dan teknis operasional sebagaimana diatur di Pasal 146 UU No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan.

BAB 4

PERTANGGUNGJAWABAN PERUSAHAAN PENGANGKUTAN UDARA TERHADAP KETERLAMBATAN PENGANGKUTAN PENUMPANG

4.1.. Kompensasi dan Sanksi Terhadap Pengangkutan Udara Atas Keterlambatan Pengangkutan Penumpang Pesawat Terbang

Keterlambatan pengangkutan penumpang pesawat terbang seringkali terjadi oleh perusahaan pengangkutan udara. Keterlambatan tentunya mempunyai pengertian pada pokoknya ketidaksesuaian waktu atas pelaksanaan kegiatan sebagaimana dijanjikan atau disepakati. Adapun pengertian keterlambatan diuraikan dalam Pasal 1 angka 30 UU Penerbangan, sebagai berikut,

“Keterlambatan adalah terjadinya perbedaan waktu antara waktu keberangkatan atau kedatangan yang dijadwalkan dengan realisasi waktu keberangkatan atau kedatangan.”

Keterlambatan pesawat terbang tentunya membuat penumpang pesawat terbang selaku konsumen merasa dirugikan akibat dari tindakan perusahaan maskapai waktu. Adanya kehidupan perekonomian yang baik tentunya harus didukung dengan sarana transportasi yang menunjang dengan baik pula. Akan tetapi, adanya keterlambatan pada pengangkutan udara tersebut menjadi suatu hambatan bagi konsumen untuk melakukan berbagai kegiatannya, terutama melakukan kegiatan *usaha/bisnis*. Waktu merupakan faktor terpenting dalam melaksanakan kegiatan *bisnis/usaha*. Sehingga, hal ini tidak mengherankan ada istilah *“time is money”*.

Tindakan ini tentunya perlu penanganan dari pemerintah untuk melakukan pengawasan dan penegakkan hukum terhadap keterlambatan tindakan keterlambatan pesawat terbang tersebut. Keterlambatan pengangkutan penumpang pesawat terbang oleh perusahaan penerbangan tersebut merupakan suatu perbuatan kelalaian/ wanprestasi dalam perspektif hukum perdata. Wanprestasi

adalah kelalaian salah satu pihak dalam perjanjian dalam memenuhi kewajibannya sesuai dengan yang telah disepakati.¹¹¹

Perbuatan lalai atau wanprestasi dapat diklasifikasi dalam 4 jenis tindakan salah satu pihak yang terikat dalam perikatan, sebagai berikut:¹¹²

- 4.1.1.1.. tidak melakukan apa yang disanggupinya akan dilakukannya;
- 4.1.1.2. .melaksanakan apa yang dijanjikannya, tetapi tidak sebagaimana dijanjikannya;
- 4.1.1.3. melakukan apa yang dijanjikan tetapi terlambat;
- 4.1.1.4 .melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukannya

Berdasarkan jenis wanprestasi tersebut, maka keterlambatan pengangkutan penumpang tersebut sesuai dengan jenis tindakan wanprestasi, berupa melakukan apa yang dijanjikan tetapi terlambat. Adanya perbuatan keterlambatan dari perusahaan maskapai penerbangan tersebut, maka membuat perusahaan maskapai penerbangan tersebut tidak dapat memenuhi kewajibannya untuk mengangkut penumpang tepat waktu sesuai dengan perjanjian pengangkutan. Perusahaan maskapai penerbangan diwajibkan untuk melakukan mengangkut penumpang pesawat terbang sesuai dengan waktu yang disepakati antara para pihak sebagaimana terdapat dalam tiket pesawat terbang.

Perbuatan wanprestasi yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut dapat diminta pertanggungjawaban kepada pelaku usaha oleh konsumen yang dirugikan, sebagai berikut :

- 4.1.2.1. membayar ganti rugi;¹¹³
- 4.1.2.2.. pembatalan perjanjian;¹¹⁴

¹¹¹Sri Soesilowati Mahdi, *et al*, *Hukum Perdata Suatu Pengantar*, (Gitama jaya, Jakarta: 2005), hal. 151

¹¹²Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Intermasa, Jakarta: 2002), hal. 45

¹¹³Indonesia, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pasal 1243

¹¹⁴Pasal 1266 ayat (1) KUHPerduta menyatakan bahwa syarat batalnya perjanjian dianggap selalu dicantumkan dalam perjanjian timbal balik, manakala salah satu pihak mengingkarinya. Akan tetapi dalam Pasal 1266 ayat (2) dinyatakan bahwa pembatalan perjanjian yang bersifat timbal balik harus dimintakan putusan hakim. Lebih lanjut pada ayat (3) dinyatakan

- 4.1.2.3. peralihan risiko;¹¹⁵
- 4.1.2.4. membayar biaya perkara.¹¹⁶

Pasal 1267 KUHPerdota menyatakan bahwa dalam hal debitor melakukan wanprestasi, maka kreditor dapat memilih tuntutan haknya berupa:

- 4.1.3.1. pemenuhan perjanjian;
- 4.1.3.2. pemenuhan perjanjian disertai dengan ganti rugi;
- 4.1.3.3. ganti kerugian saja;
- 4.1.3.4. pembatalan perjanjian saja;
- 4.1.3.5. pembatalan perjanjian disertai dengan ganti rugi.

Kewajiban membayar ganti rugi tersebut bagi debitor baru dapat dilaksanakan apabila memenuhi 4 syarat, yaitu:

- 4.1.4.1. debitor memang telah lalai;
- 4.1.4.2. debitor tidak dalam keadaan memaksa (*overmacht* atau *force majeure*);¹¹⁷
- 4.1.4.3. tidak ada tangkisan dari debitor untuk melumpuhkan tuntutan ganti rugi tersebut;
- 4.1.4.4. kreditor telah melakukan somasi.

Ganti rugi¹¹⁸ sendiri diperinci dalam 3 unsur, yaitu biaya, rugi, dan bunga. Biaya (*kosten*) adalah segala pengeluaran atau perongkosan yang telah dikeluarkan

bahwa putusan tersebut bersifat wajib dilakukan walaupun syarat batal dengan tegas dicantumkan dalam perjanjian.

Pada praktiknya, para pihak sering menyimpangi ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1266 ayat (2) tersebut. Yurisprudensi yang ada menyatakan bahwa sebab utama batalnya sebuah perjanjian adalah wanprestasi sedangkan putusan hakim hanya bersifat *declarative*.

¹¹⁵Indonesia, *Op. cit*, Pasal 1237 ayat (2)

¹¹⁶*Ibid.*, Pasal 181 ayat (1) HIR

¹¹⁷Keadaan memaksa adalah alasan yang paling umum dinyatakan oleh debitor agar dapat terbebas dari tanggung jawab membayar ganti rugi. Keadaan memaksa menyebabkan debitor tidak dapat memenuhi kewajibannya karena terjadi sebuah peristiwa yang tidak dapat diketahui atau diduga sebelumnya, pada waktu membuat perjanjian. Oleh karena itu, pihak yang lalai tidak dapat dipersalahkan dan tidak diharuskan untuk membayar ganti rugi yang ditimbulkan karena pihak tersebut tidak dapat menduga bahwasanya hal itu akan terjadi.

¹¹⁸Ganti rugi dalam *Code Civil* diperinci dalam 2 unsur, yakni *dommages et interests*. *Dommages* jika dalam KUHPerdota meliputi biaya dan rugi sedangkan *interests* meliputi kehilangan keuntungan. Undang-undang memberikan batasan apa yang dapat dimasukkan dalam ganti rugi tersebut, atau dengan kata lain terdapat pembatasan terhadap tuntutan ganti rugi tersebut. pembatasan tuntutan ganti rugi tersebut tercantum dalam Pasal 1247 dan 1248 KUHPerdota.

secara nyata-nyata dikeluarkan oleh salah satu pihak.¹¹⁹ Rugi (*schaden*) adalah biaya yang ditimbulkan atas kerusakan barang-barang kepunyaan kreditur yang diakibatkan oleh kelalaian si debitur.¹²⁰ Bunga (*interseten*) adalah kerugian yang diakibatkan oleh hilangnya potensi keuntungan (*winstderving*) yang sudah dihitung atau dibayangkan oleh kreditur.¹²¹ Ganti rugi itu dibatasi pada kerugian yang dapat diduga dan yang merupakan akibat langsung dari wanprestasi.¹²²

Pemberian ganti rugi atas keterlambatan pesawat terbang merupakan bentuk pertanggungjawaban dari perusahaan penerbangan. Hal ini merupakan kewajiban yang harus dilakukan oleh perusahaan pengangkutan kepada penumpang, apabila pesawat terbang mengalami keterlambatan dalam melakukan pengangkutan udara. Adapun pertanggungjawaban pemberian kompensasi ganti rugi terhadap penumpang ini diatur dalam Pasal 19 UU Perlindungan Konsumen. Pertanggungjawaban dari perusahaan pengangkutan tersebut sebagai wujud penerapan perlindungan konsumen dalam bidang pengangkutan udara. Pengaturan tentang pertanggungjawaban dari pelaku usaha terhadap konsumen, sebagai berikut :

Pasal 19

- (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.
- (3) Pemberian gantirugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
- (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

¹¹⁹Subekti, *Op. cit.*, 47

¹²⁰*Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*, hal. 48

Ketentuan pasal 19 UU Perlindungan Konsumen tentunya menjadi acuan bagi pelaku usaha untuk bertanggungjawab atas keterlambatan pesawat terbang tersebut. Perusahaan pengangkutan tentunya terikat pada ketentuan pasal 19 UU Perlindungan Konsumen. Hal ini dikarenakan penumpang pesawat terbang memanfaatkan pelayanan jasa transportasi yang diperdagangkan dari perusahaan pengangkutan udara. Akan tetapi, adanya keterlambatan yang dilakukan oleh perusahaan tersebut membuat konsumen dirugikan.

Pemberian ganti rugi atas keterlambatan pengangkutan penumpang pesawat terbang pun ditegaskan pengaturannya dalam UU Penerbangan. Perusahaan pengangkutan penerbangan bertanggungjawab terhadap kerugian yang diderita atas keterlambatan pada angkutan penumpang. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 146 UU Penerbangan, sebagai berikut:

Pasal 146

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.

Pemberian ganti rugi terhadap Pasal 146 tersebut tidak mutlak dapat dilakukan. Hal ini dikarenakan ada dasar pembenaran untuk perusahaan penerbangan tidak bertanggungjawab atas keterlambatan pesawat terbang, yaitu faktor cuaca dan teknis operasional.¹²³ Selain itu, keterlambatan pesawat terbang yang

¹²³ Yang dimaksud dengan “faktor cuaca” adalah hujan lebat, petir, badai, kabut, asap, jarak pandang di bawah standar minimal, atau kecepatan angin yang melampaui standar maksimal yang mengganggu keselamatan penerbangan. Yang dimaksud dengan “teknis operasional” antara lain:

- a. bandar udara untuk keberangkatan dan tujuan tidak dapat digunakan operasional pesawat udara;
- b. lingkungan menuju bandar udara atau landasan terganggu fungsinya misalnya retak, banjir, atau kebakaran;
- c. terjadinya antrian pesawat udara lepas landas (*take off*), mendarat (*landing*), atau alokasi waktu keberangkatan (*departure slot time*) di bandar udara; atau
- d. keterlambatan pengisian bahan bakar (*refuelling*).

Sedangkan yang tidak termasuk dengan “teknis operasional” antara lain:

menyebabkan penumpang tidak terangkat juga menjadi tanggung jawab dari perusahaan penerbangan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 147 UU Penerbangan, yaitu:

Pasal 147

- (1) Pengangkut bertanggung jawab atas tidak terangkatnya penumpang, sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan dengan alasan kapasitas pesawat udara.
- (2) Tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan memberikan kompensasi kepada penumpang berupa:
 - a. mengalihkan ke penerbangan lain tanpa membayar biaya tambahan; dan/atau
 - b. memberikan konsumsi, akomodasi, dan biaya transportasi apabila tidak ada penerbangan lain ke tempat tujuan.

Bentuk pertanggungjawaban dari perusahaan pengangkutan tidak hanya berupa kompensasi ganti rugi saja, akan tetapi pertanggungjawaban perusahaan penerbangan termasuk memberikan kompensasi lainnya. Adapun berdasarkan Pasal 147 ayat 2 UU Penerbangan, perusahaan pengangkutan wajib memberikan tanggung jawab adalah memberikan kompensasi kepada penumpang selaku konsumen. Kompensasi yang diberikan tersebut berupa :

- 4.1.5.1. mengalihkan ke penerbangan lain tanpa membayar biaya tambahan; dan/atau
- 4.1.5.2.. memberikan konsumsi, akomodasi, dan biaya transportasi apabila tidak ada penerbangan lain ke tempat tujuan

Pemberian kompensasi yang wajib untuk diberikan kepada oleh perusahaan penerbangan diatur lebih lanjut pada ketentuan Peraturan Menteri Perhubungan No. 25 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Udara (Permen No. 25 Tahun 2008). Pengaturan tentang bentuk kompensasi yang diberikan oleh perusahaan penerbangan atas keterlambatan pengangkutan udara diatur dalam Pasal 36 Permen No. 25 Tahun 2008, sebagai berikut :

-
- a. keterlambatan pilot, co pilot, dan awak kabin;
 - b. keterlambatan jasa boga (*catering*);
 - c. keterlambatan penanganan di darat;
 - d. menunggu penumpang, baik yang baru melapor (*check in*), pindah pesawat (*transfer*) atau penerbangan lanjutan (*connecting flight*); dan
 - e. ketidaksiapan pesawat udara. Lihat Penjelasan Pasal 146 UU Penerbangan.

Pasal 36

Kewajiban pengangkut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf b, untuk keterlambatan karena kesalahan pengangkut tidak membebaskan perusahaan angkutan 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 delapan 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 angkutan udara niaga berjadwal lainnya, apabila diminta oleh penumpang;
- c. Keterlambatan lebih dari 180 (seratus delapan puluh) menit, perusahaan angkutan udara niaga berjadwal wajib memberikan minuman, makanan ringan, makan siang atau malam dan apabila penumpang tersebut tidak dapat dipindahkan ke 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, maka perusahaan angkutan udara niaga berjadwal wajib mengalihkan penumpang ke penerbangan berikutnya dan apabila penumpang tersebut tidak dapat dipindahkan ke 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;
- 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.

Berdasarkan Permen No. 25 Tahun 2008, kompensasi yang dapat diberikan oleh perusahaan pengangkutan kepada konsumen adalah makanan, akomodasi penginapan, penukaran tiket pesawat, dan mengembalikan harga tiket yang telah dibayarkan. Hal ini juga sesuai dengan pernyataan dari Della.¹²⁴ Della menyatakan bahwa kebijakan dari maskapai berinisial GI atas keterlambatan pengangkutan penumpang oleh pesawat GI, sebagai berikut :

- 4.1.6.1.. Jika penundaan pengangkutan penerbangan terjadi lebih dari 30 menit, maka penumpang akan diberikan snack

¹²⁴Penulis melakukan wawancara kepada Della dilakukan di Bandara Soekarno Hatta, Cengkareng, pada tanggal 20 Mei 2010. Beliau merupakan staff ticketing dari perusahaan maskapai penerbangan berinisial GI.

4.1.6.2.. jika penundaan penerbangan terjadi lebih dari 120 menit, maka penumpang akan diberikan sarapan pagi/makan siang.

4.1.6.3.. jika penumpang menolak untuk dilakukan penundaan, maka penumpang berhak untuk dipindahkan ke maskapai penerbangan uamg tiket.

Apabila perusahaan pengangkutan udara tidak bertanggungjawab untuk memberikan ganti rugi atau kompensasi, maka perusahaan pengangkutan dapat diberikan sanksi administrasi. Adapun sanksi yang diberikan adalah pencabutan izin usaha usaha angkutan udara niaga berjadwal. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Permen No. 25 Tahun 2008, disebutkan bahwa kegiatan Angkutan Udara Niaga dapat dilakukan setelah mendapat izin usaha angkutan udara niaga dari Direktorat Jenderal Perhubungan Udara. Izin yang dimaksud tersebut mencakup izin usaha angkutan udara niaga berjadwal dan izin usaha angkutan udara niaga tidak berjadwal. Dengan demikian lembaga yang berwenang untuk menerbitkan izin angkutan udara itu sendiri adalah Direktorat Jenderal Perhubungan Udara. Adanya izin usaha angkutan udara tersebut, maka perusahaan angkutan udara niaga berjadwal diwajibkan untuk memenuhi beberapa ketentuan sebagaimana yang ditentukan di Permen Nomor 25 Tahun 2008. Sanksi atas pelanggaran hukum terhadap perusahaan pengangkutan tersebut ditentukan dalam pasal 101 ayat 1 Permen Nomor 25 Tahun 2008. Adapun sanksi administrasi berupa pencabutan izin usaha, sebagai berikut:

Pasal 101

- (1) Izin usaha angkutan udara niaga dan izin kegiatan angkutan udara bukan niaga dapat dicabut apabila:
 - a. pemegang izin melanggar salah satu ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 kecuali huruf a, Pasal 16 kecuali huruf a, Pasal 35 ayat (1), Pasal 36, Pasal 42 ayat (1), Pasal 47 ayat (1), Pasal 52 ayat (1), Pasal 53 ayat (2), Pasal 56 ayat (1), Pasal 93, dan Pasal 98; atau
 - b. berdasarkan hasil evaluasi terdapat penurunan kinerja perusahaan yang berpotensi membahayakan keselamatan dan keamanan penerbangan.

Pencabutan dari izin usaha tersebut tidak langsung diberikan oleh Direktorat Jenderal Perhubungan. Melainkan proses pencabutan izin usaha tersebut dilakukan dengan tahapan-tahapan, sebagai berikut :

- 4.1.7.1. Perusahaan pengangkutan udara akan diberi peringatan secara tertulis atas tindakan perusahaan pengangkutan yang memberikan pelayanan pengangkutan penumpang secara terlambat. Adapun peringatan ini diberikan sebanyak 3 kali berturut-turut dengan tenggang masing-masing waktu 1 bulan.¹²⁵
- 4.1.7.2. Apabila perusahaan pengangkutan udara tidak mentaati peringatan tertulis, maka izin usaha pengangkutan udara tersebut akan dibekukan untuk jangka waktu 1 bulan.¹²⁶
- 4.1.7.3. Apabila perusahaan pengangkutan udara tidak menunjukkan perubahan atas tindakannya yang melanggar hukum, maka izin usaha penerbangan akan dicabut oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Udara.¹²⁷

4.2.. Penerapan Ganti Rugi, Kompensasi, dan Sanksi Terhadap Perusahaan Pengangkutan Udara Atas Keterlambatan Pengangkutan Penumpang

Kualitas pelayanan penerbangan di Indonesia sangat rendah sekali, sehingga banyak penumpang yang merasa tidak puas dan dirugikan atas pelayanan tersebut. Rendahnya kualitas layanan maskapai nasional merupakan fenomena keseharian. Salah satu tindakan dari perusahaan pengangkutan yang sering terjadi adalah pesawat seringkali terlambat dalam mengangkut penumpang pesawat terbang. Padahal peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengatur tentang kewajiban dan pertanggungjawaban dari perusahaan pengangkutan, akan tetapi peraturan perundang-undangan tersebut tidak efektif terhadap permasalahan keterlambatan pengangkutan penumpang pesawat terbang.

¹²⁵ Lihat Pasal 101 ayat 2 Permen No. 25 Tahun 2008.

¹²⁶ Lihat Pasal 101 ayat 3 Permen No. 25 Tahun 2008

¹²⁷ Lihat Pasal 101 ayat 4 Permen No. 25 Tahun 2008.

Peristiwa keterlambatan ini seringkali menimpa penumpang tanpa ada penjelasan yang jelas dari perusahaan penerbangan tersebut. Selain itu, perusahaan pengangkutan udara tidak berinisiatif untuk bertanggungjawab untuk memberikan ganti rugi, kompensasi kepada konsumen. Adanya sanksi pencabutan izin kepada dari Direktorat Jenderal Perhubungan Udara tidak membuat jera terhadap tindakan kesewenang-wenang yang dilakukan oleh perusahaan pengangkutan udara. Banyak pengakuan konsumen yang mengeluh tindakan dari perusahaan pengangkutan yang sewenang-wenang sebagaimana yang terdapat pada Data Pengaduan Konsumen yang dikeluarkan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, sebagai berikut :¹²⁸

No.	Nama Konsumen	Nama Pesawat	Tanggal	Jam	Kelas	Keterangan
1.	Harlan Mardite	Merpati (Jkt-Lampung)	22 -12-2006	17:46:00	Ekonomi	Tidak ada kompensasi terhadap keterlambatan pemberangkatan dan tidak mendapat penjelasan keterlambatan
2.	Zulkamri	Sriwijaya (Pontianak-Jakarta)	25-12-2006	17:00:00	Ekonomi	Keberangkatan terlambat 2 jam, tanpa alasan yang jelas.
3.	Musa As'yari	Adam Air	31-12-2006	14:00:00	Eksekutif	Pemesanan tiket sudah

¹²⁸ Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, *Data Pengaduan Konsumen Jasa Penerbangan : Posko Lebaran Tanggal 19-22 Oktober 2006, Posko Natal dan Tahun Baru tanggal 22-23 Desember 2006*, (Jakarta : 2007). hal. 48 dan hal 52.

						dipesan, tetapi pesawat keberangkatan dibatalkan. Pihak Adam Air
--	--	--	--	--	--	---

Tabell 1.1. Pengaduan Konsumen Jasa Penerbangan

Ada beberapa faktor yang menyebabkan penerapan kompensasi, ganti rugi, dan sanksi atas keterlambatan penumpang tidak terlaksana secara efektif. Faktor-faktor yang menjadi alasan tidak efektif terhadap penerapan sanksi, ganti rugi, dan kompensasi atas keterlambatan penumpang diuraikan oleh penulis di bawah ini.

4.2.1. Lemahnya Pengawasan dan Penegakkan Hukum oleh Pemerintah Terhadap Pelanggaran Keterlambatan Pengangkutan Penumpang

Ketidakefektifan pengawasan dan penegakkan hukum terhadap pelanggaran hukum atas keterlambatan pesawat terbang disebabkan peranan pengawasan dan penegakkan hukum yang lemah. Peran pemerintah dalam pengaturan perhubungan udara dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Departemen Perhubungan. Salah satu peran penting Direktorat Jenderal Perhubungan Udara adalah melakukan pengawasan terhadap perusahaan pengangkutan udara dalam melakukan pelayanan pengangkutan udara terhadap penumpang.¹²⁹

Tugas pengawasan terhadap keterlambatan pengangkutan pesawat terbang tidak hanya dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Udara. Berdasarkan pendapat Hemi Pamuraharjo, pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan angkutan udara dilakukan oleh pengelola bandar udara dan administrator bandara. Bahkan, pengawasan pada tingkat pusat dibentuk inspektur angkutan udara.¹³⁰

¹²⁹Djoko Setijowarno, et. al., *Kebijakan Transportasi Publik di Indonesia*, (Jakarta : 2004), hal 124.

Akan tetapi, tugas dari pengelola bandar udara, administrator bandara dan inspektur angkutan udara hanya sebatas pengawasan terhadap kinerja dari perusahaan pengangkutan udara. Kewenangan untuk pengambilan putusan tetap ada di Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Departemen Perhubungan,¹³¹

Peran pengawas yang lemah tersebut disebabkan kekurangan sumber daya manusia. Moch. Syukur berpendapat bahwa sumber daya manusia yang terdapat pada lembaga yang bertugas melakukan pengawasan sangat sedikit dan tidak seimbang dengan jadwal penerbangan yang banyak.¹³² Sehingga, banyak keterlambatan pengangkutan penumpang yang tidak bisa dipantau semuanya. Hal ini tentunya menunjukkan lemahnya aparat penegak hukum untuk mengawasi permasalahan keterlambatan tersebut. Selain itu, kewenangan administrator bandara terbatas, karena administrator tidak punya kewenangan untuk memberikan sanksi kepada perusahaan pengangkutan udara yang melakukan keterlambatan pengangkutan penumpang. Berdasarkan Pasal 124 ayat 1 Keputusan Administrator Bandar Udara Internasional Jakarta Soekarno-Hatta No.KPTS.ADSH 01/I/1988 tentang Peraturan, Tata Tertib dan Prosedur pemakaian Jasa Bandar Udara Internasional Jakarta Soekarno-Hatta (Keputusan Adbandara No 01 Tahun 1998), kedudukan dari Administarotor Bandara (Adbandara) Soekarno Hatta ditegaskan, sebagai berikut :

Adbandara sebagai penanggung jawab dan pimpinan umum atas kelancaran pelaksanaan tugas di daerah lingkungan kerja Bandar Udara, mengendalikan kelancaran tugas pelayanan di daerah lingkungan kerja Bandar Udara, berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Perhubungan.

¹³⁰Hasil Wawancara dilakukan dengan Hemi Pamurharjo, Kasubdit Angkutan Udara Berjadwal Departemen Perhubungan, pada tanggal 21 Mei 2010 di Departemen Perhubungan.

¹³¹Hasil Wawancara dilakukan dengan Hemi Pamurharjo, Kasubdit Angkutan Udara Berjadwal Departemen Perhubungan, pada tanggal 21 Mei 2010 di Departemen Perhubungan.

¹³²Hasil wawancara ini dilakukan oleh penulis dengan Moch. Syukur, Koordinator Kelompok Pelayanan Kepegawaian dan Keuangan Kantor Administrasi Bandar Udara Soekarno Hatta/Unit Pelaksana Teknis Jenderal Perhubungan Udara, pada tanggal 17 Mei 2010 di Kantor Administrasi Bandar Udara.

Tugas Adbandara sebagai penanggungjawab untuk menjaga kelancaran pelaksanaan bandar udara, maka hal ini tentunya termasuk mengatur kelancaran penerbangan yang tepat waktu. Akan tetapi, tugas dan kewenangan dari adbandara menjadi terhambat atas keterbatasan kewenangan dari adbandara. Hal ini dapat ditinjau dari Pasal 126 ayat (1) Keputusan Adbandara No 01 Tahun 1998 yang mengatur tentang kewenangan dari Adbandara. Adapun kewenangan dari Adbandara tersebut, adalah :

- 4.2.1.1. membatalkan atau membatasi semua operasi penerbangan dan operasi Bandar Udara, apabila tindakan tersebut dianggap untuk kepentingan, keselamatan dan keamanan penerbangan, dan segera melaporkan hal tersebut kepada Menteri Perhubungan dan Direktur Jenderal Perhubungan Udara.
- 4.2.1.2. Menyaring atau menolak atau membatasi atau mencabut izin masuk (pas) orang atau kendaraan yang masuk ke Daerah Publik Terbatas (Restricted Public Area) maupun Daerah Bukan Publik (Non Public Area) atas pertimbangan keamanan dan ketertiban.

Kewenangan yang terdapat pada adbandara tersebut tidak mempunyai hubungan /berpengaruh terhadap pencegahan kesewang-wenangan dari perusahaan pengangkutan udara terhadap konsumen.

Peran pengawasan tentunya memerlukan koordinasi dari berbagai pihak untuk mendukung kelancaran penerbangan, termasuk masyarakat itu sendiri. Pemerintah merasa kesulitan dalam melakukan tugas pengawasan dan penegakkan hukum tersebut, karena masyarakat sebagai konsumen bersikap acuh tak acuh terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh perusahaan pengangkutan udara. Hal ini disebabkan karena ketidakpercayaan konsumen terhadap penegakkan hukum oleh instansi terkait dan ketidakpedulian untuk mendukung pengawasan dari instansi terkait. Adanya laporan dari masyarakat justru akan membantu penegakkan hukum terhadap perusahaan -angkutan udara yang sewenang-wenang.

Adapun kurang pengaduan dari masyarakat tersebut disebabkan fasilitas penerima pengaduan tersebut kurang memadai. Banyak masyarakat yang ingin melakukan pengaduan atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh

pengangkutan udara, akan tetapi masyarakat tidak tahu cara dan tempat yang tepat untuk melakukan pengaduan. Hal ini dapat ditinjau dari pengamatan dari penulis di bandar udara, yaitu tidak ditemukan kotak saran dan kritik terhadap pelanggaran hukum perusahaan pengangkutan udara. Atas keterlambatan yang terjadi, konsumen dapat mempergunakan haknya dengan melakukan pengaduan atas keterlambatan penerbangan tersebut, antara lain melalui link Departemen Perhubungan (DEPHUB), Organisasi Konsumen seperti YLKI, surat pembaca dan juga bisa melalui SMS Center yang tersedia. Jika pengaduan tersebut disampaikan melalui YLKI maka tindak lanjutnya adalah melalui class action atau YLKI sendiri sebagai fasilitator atas pengaduan yang disampaikan oleh konsumen. Jika pengaduan disampaikan ke YLKI kecenderungannya akan lebih efektif, karena biasanya pihak YLKI akan langsung berkoordinasi dengan DEPHUB dengan memberikan rekomendasi mengenai bentuk penyelesaian yang terbaik.

Adapun pengawasan tersebut dapat berlaku efektif, apabila terdapat koordinasi yang baik antara para pihak untuk bekerja sama melakukan pengawasan dan penegakkan hukum tersebut. Hal ini diakui oleh Hemi Pamuraharjo bahwa instansi terkait di bidang pengawasan kurang melakukan kontrol untuk di bidang pengawasan terhadap kinerja perusahaan pengangkutan terhadap konsumen, terutama pihak pengelola bandara. Oleh karena itu, diperlukan suatu kerjasama yang baik untuk melakukan pengawasan tersebut.

4.2.2. Ketidakhahaman Konsumen Terhadap Pengaturan Hukum Tentang Perlindungan Konsumen atas Keterlambatan Pengangkutan Penumpang

Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) ketika diminta keterangannya terkait permasalahan yang terjadi mengungkapkan bahwa penerapan hukum terhadap perlindungan konsumen atas keterlambatan pesawat terbang selama ini sangat tergantung dari keseriusan regulator, operator dan juga masyarakat.¹³³ Peraturan perundang-undangan akan dapat diterapkan secara efektif, apabila ketiga unsur tadi saling mendukung satu dengan lainnya.

¹³³Wawancara dilakukan terhadap Karunia Asih Rahayu, Bidang Pengaduan Hukum, dilakukan pada tanggal 19 Mei 2010 di Kantor YLKI, Jakarta.

Hambatan terhadap penerapan hukum perlindungan konsumen tersebut adalah banyak masyarakat belum mengetahui akan adanya ganti rugi yang dapat diperoleh terhadap keterlambatan dari jadwal penerbangan, termasuk juga hak-haknya sebagai konsumen penumpang pengangkutan udara. Ketidaktahuan konsumen terhadap hak-haknya untuk mendapatkan kompensasi sebagaimana diatur dalam Permen No. 25 Tahun 2008 dapat ditinjau dari pengakuan Bapak Wahid Husodo.¹³⁴ Wahid Husodo tidak pernah mengetahui tentang kompensasi yang seharusnya diberikan kepada konsumen oleh perusahaan pengangkutan penerbangan, apabila pesawat terbang tidak dapat mengangkut penumpang sesuai dengan waktu yang ditentukan.¹³⁵ Hal ini menyebabkan peraturan-peraturan yang terkait menjadi susah untuk ditegakkan, karena masyarakat tidak tahu akan keberadaan haknya dan cara untuk melakukan penegakkan hukum tersebut. Belum efektifnya hal ini salah satu sebab utamanya adalah karena kurangnya sosialisasi baik kepada operator maupun masyarakat pengguna jasa penerbangan oleh pemerintah. Sehingga, masyarakat dan operator akan melihat kondisi yang biasa terjadi dan tidak ada aturan hukum yang mengatur. Pendapat ini senada dengan pernyataan dari Hemi Pamuraharjo. Ia menyatakan ketentuan kompensasi terhadap penumpang jika terjadi penundaan pengangkutan penumpang dan pembatalan penerbangan memang belum berjalan efektif disebabkan antara lain :

- 4.2.2.1. kurangnya sosialisasi peraturan
- 4.2.2.2. kurangnya dipahaminya aturan pada tingkat pelaksana baik oleh airlines maupun pengelola bandara
- 4.2.2.3. masyarakat masih belum tahu atau tidak terlalu peduli akan hak-haknya yang sudah diatur dalam Permen No. 25 Tahun 2008.

¹³⁴ Beliau adalah Pegawai Negeri Sipil di Universitas Lampung. Beliau adalah penumpang pesawat Garuda Indonesia dengan No penerbangan GA132 pada tanggal 20 Mei 2010.

¹³⁵ Hasil wawancara ini dilakukan dengan Wahid Husodo di Bandara Soekarno Hatta pada tanggal 20 Mei 2010.

4.2.3. Pemberian Sanksi Yang Tidak Tegas Terhadap Perusahaan Pengangkutan

Perusahaan pengangkutan udara banyak sekali melakukan tindakan ketidakadilan terhadap penumpang. Hal ini menurut Farid Waidi, Direktur Lembaga Advokasi dan Perlindungan Konsumen (LAPK), menyatakan bahwa berbagai perilaku buruk perusahaan pengangkutan itu sejatinya merupakan "pemeriksaan" terhadap hak-hak konsumen (penumpang).¹³⁶ Penumpang yang selalu menjadi korban ketidakadilan dari perusahaan pengangkutan. Hal ini dapat ditinjau tidak ada sanksi yang tegas untuk perusahaan maskapai. Selain itu, kompensasi yang diberikan kepada penumpang sangat tidak seimbang. Apabila sering timbul perselisihan dan konflik antara perusahaan pengangkutan dan penumpang, maka hal tersebut menjadi suatu tontonan yang sudah biasa terjadi sewajarnya di masyarakat.

Apabila penumpang terlambat untuk *check-in*, maka hal ini berakibat tiket pesawat terbang tersebut tidak berlaku. Penumpang terpaksa harus membeli tiket penerbangan jam selanjut dengan harga yang biasa dijual lebih mahal dari pasaran.

Konsumen seringkali menjadi pihak yang lemah bila berurusan dengan perusahaan, terutama perusahaan pengangkutan penerbangan. Keadaan ini tentunya akan kontradiksi terhadap keterlambatan yang dilakukan oleh perusahaan pengangkutan. Pemberian kompensasi kepada penumpang pesawat udara jika terjadi keterlambatan keberangkatan, ini terlalu ringan, hanya berupa makanan.¹³⁷ Selain itu, masih banyak ketidakjelasan dalam pengaturan tentang pemberian kompensasi, misalnya berupa pengalihan pesawat lain. Hal ini biasanya banyak perusahaan penerbangan keberatan apabila harga dari tiket pengalihan pesawat atau penginapan tersebut lebih mahal.¹³⁸

¹³⁶LAPK: *Maskapai Penerbangan Tak Adil Soal Pelayanan*, <http://eksposnews.com/view/2/13497/LAPK--Maskapai-Penerbangan-Tak-Adil-Soal-Pelayanan.html>, diakses pada tanggal 5 Juni 2010.

¹³⁷*Ibid.*

Pemberian kompensasi kepada penumpang jika ada keterlambatan berangkat terlalu ringan dan tak sebanding dengan sanksi yang diterapkan selama ini pada penumpang yang terlambat check-in. Padahal penumpang terlambat check-in sekitar lima menit dari batas waktu yang ditentukan, maka tiket dianggap tidak berlaku atau si penumpang menambah sejumlah uang untuk bisa diberangkatkan pada penerbangan berikutnya. Akan tetapi, keterlambatan keberatan maskapai penerbangan keberangkatan puluhan menit hingga satu jam hanya mendapatkan kompensasi pemberian makanan ringan. Keadaan ini menunjukkan ketidakadilan antara perlakuan terhadap konsumen dengan perusahaan pengangkutan dalam rangka keterlambatan pesawat terbang.

Pemberian sanksi tersebut dinilai terlalu lemah dan tidak memberikan efek jera kepada perusahaan pengangkutan udara untuk melakukan keterlambatan keberangkatan. Bahkan, pemerintah cenderung hanya berdiam diri melihat banyak terjadi keterlambatan pengangkutan terhadap penumpang pesawat terbang. Sehingga, perusahaan angkutan terkadang melakukan keterlambatan keberangkatan tanpa diberikan kompensasi atau ganti rugi. Hal ini menunjukkan konsumen yang menderita semua kerugian tersebut akibat kesalahan dari pelaku usaha. Oleh karena itu, pihak pemerintah perlu melakukan revisi terhadap Permen No. 25 Tahun 2008, terutama mengatur tentang kompensasi, ganti rugi, dan sanksi. Hal ini perlu diatur secara tegas dengan tujuan membina disiplin dari perusahaan pengangkutan udara. Sebenarnya tanpa harus ada Permen No 25 Tahun 2008 sebenarnya kompensasi tersebut dalam konteks persaingan usaha sangat mutlak harus dilakukan. Perusahaan memang harus melakukan itu untuk dapat bersaing apalagi kompetitor saat ini maskapai penerbangan asing yang dalam hal pelayanan sudah sangat bagus.

¹³⁸Data ini berasal dari hasil wawancara dengan David M Tobing yang dilakukan di kantornya pada tanggal 2 Juni 2010. Beliau adalah advokat yang berasal dari kantor Adams&Co.

4.3.. Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Keterlambatan Pengangkutan Penumpang.

4.3.1. Pemberian Ganti Rugi, Sanksi, dan Kompensasi Sebagai Bentuk Perlindungan Konsumen di Bidang Penerbangan

Adanya kewajiban dan pertanggungjawaban pelaku usaha pngangkutan untuk memberikan kompensasi dan biaya ganti rugi tersebut merupakan salah satu bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen. Pengaturan pemberian ganti rugi dan kompensasi dalam UU Penerbangan dan Permen No. 25 Tahun 2008 itu sendiri merupakan bentuk perlindungan hukum yang khusus di bidang penerbangan. Selain itu, adanya sanksi administrasi kepada pelaku usaha tersebut juga sebagai perbuatan yang dapat dinilai sebagai bentuk perlindungan hukum di bidang konsumen. Hal ini tentunya ada penerapan sanksi tersebut dapat menjadi efek jera dan waspada kepada pelaku usaha untuk tidak berlaku sewenang-wenangnya.

Pertanggungjawaban pemberian ganti rugi dan kompensasi tentunya patut untuk diterima oleh konsumen. Hal ini karena konsumen yang menjadi korban dari tindakan keterlambatan dari pelaku usaha. Tindakan ini sudah seharusnya dapat menjadi kesadaran bagi pelaku usaha untuk mengembalikan hak konsumen yang dilanggar tersebut. Pelaku usaha tentunya mendapatkan manfaat atas pemberian ganti rugi dan kompensasi, karena kepercayaan konsumen kepada pelaku usaha tidak akan hilang dengan adanya keterlambatan tersebut.

4.3.2. Upaya Penyelesaian Sengketa Konsumen Untuk Mendapatkan Tuntutan Ganti Rugi

4.3.2.1. Upaya Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan

Pelaku usaha seringkali melakukan pelanggaran hak konsumen pada bidang pengangkutan, maka seringkali timbul konflik antara konsumen dengan pelaku usaha pengangkutan. Pelanggaran hak konsumen tersebut menimbulkan kerugian terhadap konsumen. Konsumen mempunyai hak untuk mendapatkan advokasi dan penyelesaian sengketa yang patut. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 UU Perlindungan Konsumen. Berkaitan dengan perkara keterlambatan penerbangan, maka penumpang pesawat terbang berhak untuk

menempuh upaya hukum untuk mendapatkan hak-haknya sebagai konsumen kembali. Adanya UU Perlindungan Konsumen ditujukan untuk memberikan perlindungan hukum kepada konsumen.

Penyelesaian sengketa konsumen pada dasarnya dapat dilakukan berdasarkan 2 cara, yaitu penyelesaian sengketa di pengadilan dan penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Konsumen dapat melakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat diselesaikan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Berdasarkan pengamatan penulis pada UU Perlindungan Konsumen, maka upaya penyelesaian sengketa berdasarkan UU Perlindungan Konsumen, adalah :

4.3.2.1.1.1. Penyelesaian sengketa perdata di pengadilan (Pasal 45, 46, dan 48 UUPK)

4.3.2.1.1.2. Penyelesaian sengketa perdata di luar pengadilan (Pasal 45, 46, dan 47 UUPK)

Konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha dapat mengajukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Cara yang dilakukan pertama kali oleh konsumen adalah melakukan negosiasi antar konsumen dengan pelaku usaha tersebut. Upaya negosiasi antar konsumen dengan pelaku usaha tersebut diharapkan dapat mencapai perdamaian atas sengketa iklan yang terjadi tersebut. Penyelesaian sengketa melalui negosiasi merupakan upaya penyelesaian sengketa yang paling efisien, hemat waktu dan biaya. Hal ini dikarenakan konflik antar pelaku usaha dapat dilaksanakan tanpa proses yang rumit dan berdasarkan keinginan dari para pihak. Hasil dari negosiasi tersebut dapat terjadi dua kemungkinan, yaitu tidak mencapai kesepakatan atau terjadi perdamaian antara para pihak. Apabila penyelesaian sengketa tersebut tidak mendapatkan hasil perdamaian atau kesepakatan antara pelaku usaha dengan konsumen, maka konsumen dapat melakukan upaya penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga. Adapun upaya penyelesaian sengketa yang dilakukan dengan bantuan pihak ketiga dapat melalui BPSK atau lembaga swadaya masyarakat

BPSK mempunyai tugas utama sebagai badan yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen. BPSK dapat menjadi salah satu perwujudan hak konsumen untuk

mendapatkan penyelesaian sengketa yang patut. Adapun proses penyelesaian sengketa yang dapat dilakukan melalui BPSK, adalah :¹³⁹

4.3.2.1.2.2. Penyelesaian Sengketa dengan cara konsiliasi :

4.3.2.1.2.2. Penyelesaian Sengketa dengan cara Mediasi :

4.3.2.1.2.3. Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase

Upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang dirugikan atas iklan menyesatkan dapat melalui lembaga penyelesaian sengketa atau lembaga swadaya masyarakat, seperti Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI), Badan Syariah Arbitrase Nasional, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), atau sebagainya. Upaya hukum yang dapat dilakukan oleh konsumen untuk mendapatkan pertanggungjawaban dari maskapai penerbangan adalah melalui upaya hukum di pengadilan (litigasi) dan upaya hukum di luar pengadilan (non-litigasi). Melalui litigasi, dapat melibatkan YLKI di dalamnya dengan mengajukan gugatan perseorangan. Di luar media litigasi, non litigasi, YLKI dapat juga berperan dengan memberikan mediasi yang diharapkan dapat memberikan keputusan yang bersifat *win-win solution* kepada para pihak yang bersengketa. Terhadap tuntutan-tuntutan yang diajukan oleh konsumen untuk mendapatkan pertanggungjawaban dari maskapai penerbangan, menurut YLKI, sampai saat ini sangat jarang tuntutan tersebut diteruskan ke Pengadilan, karena biasanya maskapai langsung memberikan kompensasi atas tuntutan-tuntutan tersebut. Hal ini dikarenakan untuk menjaga *image* dari perusahaan pengangkutan tersebut, sehingga kepercayaan konsumen kepada maskapai penerbangan tidak hilang.

4.3.2.2. Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Sebagai Upaya Penyelesaian Sengketa di Pengadilan

Hukum positif Indonesia telah menyatakan bahwa konsumen mempunyai hak untuk menggugat apabila dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa konsumen merasa dirugikan.¹⁴⁰ Konsumen mempunyai hak untuk mendapatkan

¹³⁹ Fungsi dan Peranan BPSK dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen, *Op. Cit.*,

advokasi atas pelanggaran hak yang dilakukan oleh pelaku usaha. Salah satu bentuk hak advokasi dari konsumen adalah mengajukan gugatan kepada pelaku usaha. Upaya hukum gugatan merupakan upaya hukum yang ditempuh melalui pengadilan. Pengadilan dianggap sebagai pihak ketiga yang dapat memberikan keputusan yang seadil-adilnya dalam permasalahan sengketa yang terjadi antara para pihak.

Konsumen sebagai pihak yang dirugikan atas perbuatan konsumen, maka konsumen berhak untuk mengajukan gugatan untuk menuntut ganti rugi dan pertanggungjawaban dari konsumen. Gugatan tersebut diajukan kepada pihak-pihak yang bertanggung jawab atas kerugian yang dirasakan oleh konsumen tersebut. Hal ini berarti konsumen dapat menuntut produsen, *supplier*, pedagang besar, pedagang eceran ataupun pihak manapun yang memasarkan produk barang atau jasa tersebut.¹⁴¹ Gugatan ini bergantung pihak mana yang melakukan atau tidak melakukan sesuatu, sebagaimana telah diperjanjikan sebelumnya, yang berujung pada kerugian pada diri konsumen. Berkaitan dengan permasalahan penerbangan, maka konsumen dapat mengajukan gugatan ganti rugi untuk menggugat perusahaan pengangkutan. Konsumen menuntut ganti rugi atas kelalaian perusahaan pengangkutan atas keterlambatan pengangkutan udara.

Upaya hukum gugatan dapat diajukan kepada pengadilan melalui Gugatan berdasarkan wanprestasi dan gugatan perbuatan melawan hukum. Gugatan yang diajukan berdasarkan wanprestasi merupakan sebuah gugatan perdata di

¹⁴⁰Indonesia, *UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3821, Pasal 45 ayat (1) Pasal 45 ayat (1) menyatakan:

“Setiap Konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.”

Pengaturan, berdasarkan pasal 45 ayat (2), ini tidak menutup kemungkinan forum di luar pengadilan yang diupilih secara suka rela oleh para pihak yang bersengketa. Akan tetapi keputusan yang diambil dalam sebuah forum di luar pengadilan ini tidak bersifat mutlak karena pada ayat (4) dinyatakan pihak yang merasa penyelesaian sengketa di luar pengadilan tersebut gagal maka pihak tersebut dapat mengajukan gugatan ke pengadilan.

Hal ini tentu saja akan menimbulkan pertanyaan manakala sengketa tersebut diselesaikan pada sebuah forum arbitrase. Kita telah mengetahui bahwasanya arbitrase merupakan sebuah forum penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Arbitrase sebagai sebuah forum menghasilkan sebuah putusan yang berkekuatan hukum dan harus dilakukan oleh para pihak yang bersengketa. Pengaturan pasal 45 ayat (4) UU Perlindungan Konsumen ini tentu saja akan bertentangan dengan natur arbitrase manakala putusan arbitrase kembali ‘dipertanyakan’ melalui gugatan ke pengadilan.

¹⁴¹Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Edisi Revisi Cetakan Kedua, (Citra Aditya Bakti, Bandung: 2003), hal. 250

pengadilan yang harus didahului oleh adanya suatu perjanjian.¹⁴² Gugatan ini diajukan atas perbuatan pelaku usaha yang telah lalai terhadap konsumen yang dilakukan tidak sesuai dengan yang disepakati antara pelaku usaha dengan konsumen. sehingga berdasarkan Pasal 1267 KUHPdata menyatakan bahwa pelaku usaha melakukan wanprestasi, maka konsumen dapat memilih tuntutan haknya berupa:

- 4.3.2.2.1.1. pemenuhan perjanjian;
- 4.3.2.2.1.2. pemenuhan perjanjian disertai dengan ganti rugi;
- 4.3.2.2.1.3. ganti kerugian saja;
- 4.3.2.2.1.4. pembatalan perjanjian saja;
pembatalan perjanjian disertai dengan ganti rugi

Perjanjian ini dapat dilihat biasanya adanya perjanjian pembelian barang atau jasa antara pelaku usaha dengan konsumen, atau perjanjian kerjasama antara para pelaku usaha. Konsumen sebelum mengajukan gugatan atas dasar wanprestasi kepada pelaku usaha atas kerugian yang dialaminya diwajibkan untuk mengirimkan somasi. Somasi adalah surat peringatan bahwasanya suatu pihak telah lalai dalam menjalankan kewajibannya sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati. Peringatan tersebut dapat diberikan dalam bentuk tertulis maupun lisan. Peringatan secara lisan tersebut dapat diberikan asal cukup tegas menyatakan bahwasanya pihak yang diperingati harus melakukan prestasi yang sebagaimana seharusnya dalam jangka waktu dekat. Berkaitan dengan kasus perkara keterlambatan pesawat terbang, gugatan wanprestasi dinilai kurang tepat untuk mengajukan gugatan ganti rugi kepada konsumen. Hal ini dikarenakan pada perjanjian pengangkutan antara konsumen dan pelaku usaha tersebut terdapat klausula baku yang dibuat secara sepihak oleh perusahaan pengangkutan. Klausula baku di dalam tiket pesawat terbang menyatakan bahwa perusahaan penerbangan yang dimaksud tidak bertanggung jawab atas keterlambatan yang terjadi. Adanya klausula baku ini tentunya merugikan konsumen, karena konsumen dipaksa seolah-olah sepihak dengan pengalihan tanggungjawab dari perusahaan pengangkutan. Ketentuan-ketentuan klausula baku dalam Tiket yang merupakan bagian dari perjanjian pengangkutan, akan tetapi klausula baku

¹⁴² Khrisna Lubis, *Op. Cit.* hal. 123.

tersebut tidak memihak konsumen. Sehingga, konsumen tidak dapat mengajukan gugatan wanprestasi berdasarkan perjanjian pengangkutan. Oleh karena itu, gugatan yang dapat diajukan oleh konsumen adalah gugatan perbuatan melawan hukum kepada perusahaan pengangkutan. Hal ini dikarenakan klausula baku yang berisi pengalihan tanggung jawab tersebut merupakan pelanggaran hukum terhadap Pasal 18 ayat 1 UU Perlindungan Konsumen. Perbuatan yang dilarang di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, di dalam pengaturan Pasal 18 ayat (1) yang menyebutkan:

Pasal 18

- (1) Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila:
- a. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;

Adanya Pasal 18 ayat 1 UU Perlindungan Konsumen menjadi salah satu dalil dari konsumen untuk mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum kepada perusahaan pengangkutan. Untuk dapat mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum, maka perlu dipahami tentang gugatan perbuatan melawan hukum tersebut.

Perbuatan Melawan Hukum dalam Pasal 1365 KUHPerdara dinyatakan sebagai:

“Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

Berdasarkan definisi tersebut diatas, suatu perbuatan dapat dianggap perbuatan melawan hukum apabila memenuhi unsur-unsurnya yaitu : ¹⁴³

- 4.3.2.2.2.1. ada perbuatan melawan hukumnya
- 4.3.2.2.2.2. ada kesalahannya
- 4.3.2.2.1.3. ada kerugiannya, dan
- 4.3.2.2.1.4. ada hubungan timbal balik antara unsur perbuatan melawan hukum, kesalahan, dan kerugian.

Suatu perbuatan melawan hukum mungkin dapat terjadi dalam transaksi jual beli secara elektronik, asalkan harus dapat dibuktikan unsur-unsurnya tersebut diatas. Apabila unsur-unsur diatas tidak terpenuhi seluruhnya, maka suatu perbuatan tidak dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum sebagaimana telah diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata.

Perbuatan melawan hukum dianggap terjadi dengan melihat adanya perbuatan dari pelaku yang diperkirakan memang melanggar undang-undang, bertentangan dengan hak orang lain, berlawanan dengan kewajiban hukum pelaku, bertentangan dengan kesusilaan dan ketertiban umum, atau bertentangan dengan kepatutan dalam masyarakat baik terhadap diri sendiri maupun orang lain. Akan tetapi, suatu perbuatan yang dianggap sebagai perbuatan melawan hukum ini tetap harus dapat dipertanggungjawabkan apakah mengandung unsur kesalahan atau tidak.

Pasal 1365 KUH Perdata tidak membedakan kesalahan dalam bentuk kesengajaan (*opzet-dolus*) dan kesalahan dalam bentuk kurang hati-hati (*culpa*), dengan demikian hakim harus dapat menilai dan mempertimbangkan berat ringannya kesalahan yang dilakukan seseorang dalam hubungannya dengan perbuatan melawan hukum ini, sehingga dapat ditentukan ganti kerugian yang seadil-adilnya. ¹⁴⁴ Seseorang tidak dapat dituntut telah melakukan perbuatan melawan hukum, apabila perbuatan tersebut dilakukan dalam keadaan darurat/*noodweer*, *overmacht*, realisasi hak pribadi, karena perintah kepegawaian atau salah sangka yang dapat dimaafkan. Apabila unsur kesalahan dalam suatu perbuatan dapat dibuktikan maka ia bertanggung jawab atas kerugian yang

¹⁴³Riduan Syahrani, *Op.Cit*, hlm. 273

¹⁴⁴ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta:Intermasa, 1979, hlm.56.

disebabkan perbuatannya tersebut, namun seseorang tidak hanya bertanggungjawab atas kerugian yang disebabkan kesalahannya sendiri, tetapi juga karena perbuatan yang mengandung kesalahan yang dilakukan oleh orang-orang yang menjadi tanggungannya, barang-barang yang berada di bawah pengawasannya serta binatang-binatang peliharaannya, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1366 sampai dengan Pasal 1369 KUH Perdata.

Kerugian yang disebabkan perbuatan melawan hukum dapat berupa kerugian materiil dan atau kerugian immateriil. Kerugian materiil dapat terdiri kerugian nyata yang diderita dan keuntungan yang diharapkan. Berdasarkan yurisprudensi, ketentuan ganti kerugian karena wanprestasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1243 sampai Pasal 1248 KUH Perdata diterapkan secara analogis terhadap ganti kerugian yang disebabkan perbuatan melawan hukum. Kerugian immateriil adalah kerugian berupa pengurangan kenyamanan hidup seseorang, misalnya karena penghinaan, cacat badan dan sebagainya, namun seseorang yang melakukan perbuatan melawan hukum tidak selalu harus memberikan ganti kerugian atas kerugian immateriil tersebut.

Untuk dapat menuntut ganti kerugian terhadap orang yang melakukan perbuatan melawan hukum, selain harus adanya kesalahan, Pasal 1365 KUH Perdata juga mensyaratkan adanya hubungan sebab akibat/hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum, kesalahan dan kerugian yang ada, dengan demikian kerugian yang dapat dituntut penggantinya hanyalah kerugian yang memang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum tersebut.

Perkara keterlambatan pesawat terbang ini dapat diajukan sebagai perbuatan melawan hukum. Adapun tindakan keterlambatan pesawat terbang yang dilakukan oleh perusahaan pengangkutan ini melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Unsur dari tindakan yang dapat dijadikan dalil gugatan perbuatan melawan hukum adalah tindakan keterlambatan perusahaan pengangkutan tanpa memberikan ganti rugi atau kompensasi yang layak atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tindakan keterlambatan pelaku usaha tanpa memberikan ganti rugi dan kompensasi ini tentunya melanggar ketentuan Pasal 146 UU Penerbangan. Apabila pesawat terbang tersebut dibatalkan, maka konsumen dapat menambahkan bahwa tindakan

pelanggaran hukum tersebut melanggar ketentuan pasal 147 UU Penerbangan. Selain itu, pelanggaran hukum terhadap pemberian ganti rugi atau kompensasi, maka konsumen dapat mengajukan dalil perbuatan melawan hukum sesuai Pasal 36 Permen No. 25 Tahun 2008..

4.3.4. Analisa Kasus Terhadap Gugatan Perbuatan Melawan Hukum (Kasus David Tobing).

Kasus gugatan perbuatan melawan hukum yang diajukan oleh David M.L. Tobing lah yang diajukan ke pengadilan¹⁴⁵, dengan hasil keputusan majelis hakim yang mencerminkan adanya perlindungan hukum bagi konsumen. Putusan hakim atas perkara David M.L Tobing memberikan efek sosial yang luar biasa yang didapat atas kemenangan dari David M.L. Tobing tersebut. Efeks sosial tersebut sebagai bahan pembelajaran bagi setiap maskapai penerbangan agar tidak melakukan keterlambatan (delay) dalam jadwal penerbangannya. Selain itu, adanya putusan hakim yang memihak David M.L Tobing tersebut merupakan perwujudan peranan penegakkan hukum di bidang perlindungan konsumen. Awal tahun 2008, gugatan David diputus. Pada 22 September 2008, Pengadilan Tinggi Jakarta menguatkan kemenangan David. Hingga batas waktu 3 November, kedua belah pihak tidak mengajukan kasasi, sehingga membuat putusan gugatan David terhadap Lion Air berkekuatan hukum tetap.

4.3.4.1. Kasus Posisi Terhadap Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Antara David Tobing VS. PT Lion Mentari Airlines.

Pesawat Lion Air terlambat untuk melakukan pengangkutan penumpang pesawat kepada konsumen. Adapun peristiwa keterlambatan keberangkatan tersebut dilakukan oleh PT. Lion Mentari Airlines (Lion Air) sebagai perusahaan pengangkut pesawat Lion Air pada tanggal 16 Agustus 2007 untuk jadwal penerbangan pukul 08.35 WIB dengan nomor penerbangan IW 8972 dengan route Jakarta-Surabaya. Konsumen menunggu kedatangan pesawat terbang tanpa ada kepastian kabar dari pihak lion air pegawai Tergugat, karen konsumen tidak dapat

¹⁴⁵Lihat kembali putusan pengadilan yang melibatkan David M.L. Tobing sebagai Pihak yang berperkara dalam perkara perlindungan konsumen.

memberikan informasi untuk kepastian waktu keberangkatan pesawat terbang tersebut. Padahal pesawat lion air tersebut sudah mengalami keterlambatan selama 90 menit. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh David M Tobing mengenai keberatannya terhadap pelayanan Lion Air, sebagai berikut :¹⁴⁶

Yang menjadi keberatan saya adalah bahwa pihak Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum atas keterlambatan jadwal penerbangan pesawat Tergugat, dimana Tergugat tidak memberikan informasi dan kompensasi atas keterlambatan itu kepada saya selaku penumpang, berupa alternatif pemindahan penumpang ke pesawat pengganti.

David Tobing merasa keberatan atas tindakan keterlambatan dari pihak Lion Air, karena tindakan keterlambatan dari konsumen tersebut menghambat kegiatan usaha dari David Tobing tersebut. Adapun keberatan dari David Tobing tersebut adalah tindakan keterlambatan pesawat terbang tanpa ada kepastian yang jelas dari pihak Lion Air. Pihak Lion Air tidak bertanggungjawab atas perbuatan keterlambatan tersebut. David Tobing terpaksa membeli tiket pesawat terbang yang lain dengan waktu yang lebih pasti. Keberatan dari David Tobing tersebut menjadi dasar gugatan perbuatan melawan hukum kepada Lion Air melalui Pengadilan Jakarta Pusat. Majelis hakim menyatakan maskapai terbukti melakukan perbuatan melawan hukum, dan diharuskan membayar ganti rugi sebesar Rp718.500.¹⁴⁷

4.3.4.2. Analisa Kasus

Penulis mencoba untuk memaparkan tentang perbuatan melanggar hukum dan bentuk sanksi yang diberikan kepada pelaku usaha perusahaan penerbangan angkutan atas pelanggaran terhadap hak-hak konsumen selaku pengguna jasa

¹⁴⁶ Data ini berasal dari hasil wawancara dengan David M. Tobing yang dilakukan di kantornya pada tanggal 2 Juni 2010.

¹⁴⁷ Pesawat Terbang Telat, Advokat Menggugat, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17461/pesawat-terbang-telat-advokat-menggugat>, diakses pada tanggal 25 Mei 2010.

pengangkutan udara sehubungan dengan terjadinya keterlambatan atau tertundanya jadwal penerbangan udara dari suatu perusahaan penerbangan angkutan udara niaga berjadwal.¹⁴⁸ Putusan pengadilan yang dikaji disini adalah Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No.309/Pdt.G/07/PN.Jkt.Pst., yang melibatkan pihak-pihak yang berperkara, yaitu David M.L. Tobing (selaku Penggugat) melawan PT.LION MENTARI AIRLINES (selaku Tergugat).

Pokok persoalan hukum dan perlu dibuktikan selanjutnya adalah apakah perbuatan Tergugat yang menyebabkan keterlambatan Penggugat adalah perbuatan melawan hukum dan apakah pencantuman klausula baku oleh Tergugat bertentangan dengan undang-undang. Majelis hakim di dalam pertimbangan terhadap gugatan yang diajukan oleh Penggugat memberikan pertimbangannya sebagai berikut.

- 4.3.4.2.1.1. Bahwa dari fakta yang terungkap di persidangan, terbukti bahwa Tergugat mengakui terjadi keterlambatan keberangkatan paling sedikit selama 90 menit dari *schedule* Jam 08.35 WIB.
- 4.3.4.2.1.2. Bahwa di dalam dalil bantahannya, Tergugat menyatakan bahwa keterlambatan keberangkatan pada tanggal 16 Agustus 2007 dengan menggunakan pesawat Lion Air dari perusahaan Tergugat, adalah disebabkan karena alasan teknis.
- 4.3.4.2.1.3. Bahwa memang benar pesawat yang akan dipakai untuk keberangkatan pada tanggal 16 Agustus 2007 sedang diperbaiki pada tanggal 16 Agustus 2007 atau sehari sebelum jam keberangkatan;
- 4.3.4.2.1.4. Bahwa seharusnya Tergugat sebagai pengangkut sudah dapat memprediksi apakah pesawat yang diperbaiki pada tanggal 15 Agustus 2007 tersebut sudah dapat digunakan pada tanggal 16 Agustus 2007 oleh Penggugat, sehingga jika pesawat tersebut tidak dapat digunakan pada tanggal 16 Agustus 2007 Tergugat seharusnya menyiapkan pesawat pengganti, tetapi Tergugat tidak melakukannya

¹⁴⁸ Yang dimaksud dengan angkutan udara niaga adalah angkutan udara untuk umum dengan memungut pembayaran. Sedangkan yang dimaksud dengan angkutan udara niaga berjadwal adalah angkutan udara niaga yang dilaksanakan pada rute dan jadwal penerbangan yang tetap dan teratur, dengan tarif tertentu dan dipublikasikan. Lihat ketentuan di dalam Pasal 1 angka 2 dan 3 Peraturan Menteri Perhubungan Permen No. 25 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Angkutan Udara

- 4.3.4.2.1.5. Bahwa berdasarkan hal tersebut terbukti bahwa keterlambatan Penggugat pada tanggal 16 Agustus 2007 merupakan kesalahan Tergugat selaku pengangkut sehingga berdasarkan Pasal 43 ayat (1) huruf c UU No.5 Tahun 1992 tentang Penerbangan dan Pasal 42 huruf c Peraturan Pemerintah RI No. 40 Tahun 1995 tentang Angkutan Udara. Tergugat harus bertanggung jawab karena keterlambatan angkutan penumpang dengan demikian terlihat dan terbukti merupakan kesalahan dari pihak pengangkut atau dalam hal ini adalah Pihak Tergugat.
- 4.3.4.2.1.6. Bahwa ternyata tergugat tidak menginformasikan keterlambatan tersebut pada saat dari sejak awal, yaitu setidaknya, sejak Penggugat mengurus Pas Naik (*Boarding Pas*) dan terbukti juga Tergugat tidak dapat memastikan kapan Penggugat akan diterbangkan dan Tergugat juga tidak memberikan pelayanan yang layak berupa alternatif keberangkatan untuk Penggugat dengan menggunakan pesawat lain.
- 4.3.4.2.1.7. Bahwa akibat tidak adanya kepastian dan pelayanan yang layak, Penggugat akhirnya mencari sendiri alternatif pesawat guna secepat dan tepat waktunya menyelesaikan urusan Penggugat di Surabaya.
- 4.3.4.2.1.8. Bahwa rangkaian perbuatan Tergugat berupa keterlambatan keberangkatan pesawat, ketidakhadiran pesawat pengganti, tidak adanya informasi sejak awal, serta tidak adanya pelayanan yang layak, padahal Tergugat harus segera berangkat ketempat tujuan guna segera menyelesaikan urusan Tergugat, maka telah dapat memenuhi unsur perbuatan melawan hukum, dimana Tergugat tidak melaksanakan kewajiban hukumnya dan melanggar hak Penggugat, karena Penggugat harus mengeluarkan biaya tambahan untuk membeli tiket pesawat maskapai penerbangan lain.
- 4.3.4.2.1.9. Bahwa dengan demikian maka tuntutan ganti rugi sebesar Rp718.500,- (tujuh ratus delapan belas ribu lima ratus rupiah) dari Penggugat kepada Tergugat karena beralaskan hukum patut untuk dikabulkan;

Pertimbangan hakim tersebut mencerminkan adanya perlindungan hukum kepada konsumen. Adanya alasan kerusakan teknis mesin pada pesawat seharusnya bukan menjadi hambatan atas keterlambatan pengangkutan pesawat terbang. Hal ini terlebih lagi perbaikan pesawat terbang tersebut telah dilakukan sehari sebelum jadwal keberangkatan. Pelaku usaha yang telah sepakat terhadap jadwal keberangkatan yang telah ditentukan dengan konsumen, maka pelaku usaha wajib untuk memenuhi kesepakatan yang telah disepakati. Pelaku usaha seharusnya berusaha untuk mencari pilihan lain untuk dapat mengangkut penumpang tepat waktu sesuai dengan kesepakatan dengan pihak konsumen.

Alasan teknis terkadang menjadi permasalahan dan hambatan dari perlindungan konsumen untuk meminta pertanggungjawaban dari pelaku usaha. Adanya alasan teknis seolah-olah telah menjadi alasan pembenar adanya tindakan dari keterlambatan dari pelaku usaha. Adanya putusan hakim yang memihak kepada konsumen tersebut tentunya menjadi suatu perspektif penegakkan hukum berkaitan dengan masalah keterlambatan pesawat terbang. Majelis Hakim menilai dari sudut lain tentang kesalahan dari pelaku usaha tersebut. Majelis Hakim berpendapat bahwa perbuatan melawan hukum dari pelaku usaha tersebut adalah ketidaksiapan pelaku usaha untuk menghadapi peristiwa-peristiwa terhadap kerusakan pesawat terbang tersebut. Pelaku usaha yang beritikad baik tentunya sudah berkewajiban untuk mempunyai persiapan yang matang terhadap segala kemungkinan yang akan terjadi, termasuk keterlambatan pesawat terbang. Sehingga, pihak konsumen tidak dirugikan oleh tindakan kelalaian dari pelaku usaha tersebut. Oleh karena itu, ketidaksiapan pelaku usaha sebagai unsur kesalahan dari pelaku usaha tentunya merupakan pemikiran yang tepat terhadap pemenuhan perbuatan melawan hukum.

Terhadap pencantuman klausula baku pada tiket pesawat Tergugat bertentangan dengan undang-undang, Majelis Hakim memberikan pertimbangannya sebagai berikut.

4.3.4.2.2.1. Bahwa berdasarkan barang bukti yang ada, Tergugat telah mencantumkan klausula baku yang menyatakan bahwa pengangkut tidak bertanggungjawab atas kerugian apapun juga yang ditimbulkan oleh pembatalan dan atau keterlambatan penyerahan bagasi.

- 4.3.4.2.2.2. Bahwa dalam dalil bantahannya Tergugat menolak dalil Penggugat yang menyatakan Tergugat tidak melakukan perbuatan melawan hukum dengan mencantumkan klausula baku pengalihan tanggung jawab sepanjang keterlambatan tersebut merupakan kesalahan tergugat.
- 4.3.4.2.2.3. Bahwa, berdasarkan bukti yang ada dimana Tergugat mendalilkan bahwa pencantuman klausula baku dicantumkan juga pada tiket lain, sementara menurut bukti dari Penggugat mendalilkan bahwa dalam tiket pesawat dari maskapai berinisial GI tidak ada pengalihan tanggung jawab, justru sebaliknya tertera adanya pertanggungjawaban atas kerugian yang timbul pada penumpang yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah RI No.40 Tahun 1995 dan syarat-syarat umum pengangkutan dan pengangkut.
- 4.3.4.2.2.4. Bahwa menurut Pasal 43 ayat (1) huruf c Undang-Undang No.15 Tahun 1992 tentang Penerbangan dan Pasal 42 huruf c Peraturan Pemerintah RI No. 40 Tahun 1995 tentang Angkutan Udara dan merupakan ketentuan yang harus dipatuhi oleh setiap pengangkut dalam menjalankan kegiatan angkutan udara, termasuk oleh Tergugat. Dari kedua ketentuan tersebut secara tegas telah diatur bahwa perusahaan angkutan udara harus bertanggung jawab atas keterlambatan penumpang/barang dan atau yang diangkut apabila terbukti hal tersebut merupakan kesalahan pengangkut.
- 4.3.4.2.2.5. Bahwa menurut Pasal 1 ayat 10 Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Klausula baku didefinisikan sebagai setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.
- 4.3.4.2.2.6. Bahwa menurut Pasal 18 ayat (1) a Undang-Undang No.8 Tahun 1999 (UUPK), Pelaku Usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau

perjanjian apabila (a) menyatakan pengalihan tanggung jawab. Dengan adanya pasal tersebut, Tergugat telah tidak mematuhi kewajibannya sebagai pengangkut dengan mencantumkan klausula baku pada tiket Pesawat Tergugat yang menyatakan bahwa Tergugat tidak bertanggungjawab atas keterlambatan penumpang.

4.3.4.2.2.7. Bahwa terdapat konsekuensi atas pencantuman klausula baku oleh Tergugat yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang No.8 Tahun 1999 (UUPK), yaitu setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum.

4.3.4.2.2.8. Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka Majelis Hakim berkesimpulan bahwa pencantuman klausula baku pada tiket pesawat Tergugat yang menyatakan pengangkut tidak bertanggungjawab atas kerugian apapun juga yang ditimbulkan oleh pembatalan dan/atau keterlambatan penyerahan bagasi adalah batal demi hukum sehingga tuntutan Penggugat yang mencantumkan permohonan untuk menyatakan klausula baku pengalihan tanggung jawab atas kerugian apapun juga yang ditimbulkan oleh pembatalan dan/atau keterlambatan pengangkutan ini, termasuk segala kelambatan datang penumpang dan/atau kelambatan penyerahan bagasi patut dikabulkan.

Adanya putusan hakim yang membatalkan klausula baku pada tiket merupakan penerapan penegakkan hukum di bidang konsumen sesuai UU Perlindungan Konsumen. Klausula baku tentunya tidak layak untuk dicantumkan dalam tiket pesawat terbang, karena hal itu sebagai bentuk pembenaran dari kesalahan pelaku usaha yang lalai. Hal ini tentunya pihak konsumen dirugikan atas tindakan tersebut. Pembatalan terhadap klausula baku tersebut tentunya menjadi suatu landasan bagi konsumn untuk mendapatkan hak ganti rugi. Sebagai sanksi atas perbuatan yang dilakukan oleh tindakan tergugat tersebut, majelis hakim menjatuhkan putusan dalam amar putusannya yang pada intinya menyatakan tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum dan menyatakan

klausula baku pengalihan tanggung jawab atas kerugian apaun juga yang ditimbulkan oleh pembatalan dan/atau keterlambatan pengangkutan ini termasuk segala kelambatan datang penumpang dan/atau keterlambatan penyerahan bagasi adalah batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Selain itu Tergugat juga berkewajiban membayar kerugian kepada Penggugat sebesar Rp718.500 (tujuh ratus delapan belas ribu lima ratus rupiah). Ganti rugi tersebut merupakan realisasi penegakkan hukum atas keterlambatan pesawat terbang yang dilakukan oleh pelaku usaha.



BAB 5

PENUTUP

5.1. Simpulan

Berdasarkan pemaparan pada bab-bab sebelumnya, penulis menarik simpulan sebagai hasil dari penelitian ini, adalah :

5.1.1. **Pertanggungjawaban dari pelaku usaha atas tindakan keterlambatan pengangkutan penumpang tersebut adalah pemberian ganti rugi dan kompensasi. Adapun pemberian ganti rugi sebagai bentuk perlindungan konsumen yang dijamin oleh peraturan perundang-undangan, yaitu Pasal 19 UU Perlindungan Konsumen jo. Pasal 146 UU Penerbangan. Bentuk lain dari pertanggungjawaban pelaku usaha adalah pemberian kompensasi kepada penumpang. Kompensasi yang diberikan oleh pelaku usaha kepada konsumen adalah makanan, minuman, fasilitas akomodasi, dan pengembalian harga tiket yang telah dibayar, dan pemindahan konsumen kepada penerbangan lainnya. Pemberian kompensasi dari pelaku usaha terhadap penumpang diatur dalam Pasal 147 ayat 2 UU Penerbangan jo. Pasal 36 Permen No. 25 Tahun 2008. Apabila pelaku usaha lalai atau tidak bertanggungjawab terhadap pemberian ganti rugi atau kompensasi, maka pelaku usaha dapat diberikan sanksi berupa pencabutan izin usaha penerbangan oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Departemen Perhubungan. Hal ini sebagaimana diatur pada 101 Permen No. 25 Tahun 2008.**

5.1.2. **Penerapan peraturan tentang sanksi, kompensasi, dan ganti rugi sebagai bentuk pertanggungjawaban dari pelaku usaha tidak berjalan efektif. Pelaku usaha tidak jera dan sadar terhadap kesalahan atas keterlambatan pengangkutan penumpang. Adapun alasan-alasan yang membuat penerapan peraturan tentang sanksi, kompensasi, dan ganti rugi tidak efektif, adalah :**

5.1.2.1. **Lemahnya Pengawasan dan Penegakkan Hukum oleh Pemerintah Terhadap Pelanggaran Keterlambatan Pengangkutan Penumpang**

5.1.2.2. Ketidakhahaman Konsumen Terhadap Pengaturan Hukum Tentang Perlindungan Konsumen atas Keterlambatan Pengangkutan Penumpang

5.1.2.3. Pemberian Sanksi Yang Tidak Tegas Terhadap Perusahaan Pengangkutan.

5.1.3. Bentuk Perlindungan hukum terhadap konsumen atas tindakan keterlambatan pengangkutan oleh pelaku usaha, adalah :

5.1.3.1 Pemberian kompensasi, ganti rugi, dan kompensasi terhadap penumpang sebagai bentuk perlindungan konsumen di bidang penerbangan.

5.1.3.2. Konsumen mendapatkan haknya untuk mendapatkan penyelesaian sengketa yang patut. Adapun upaya penyelesaian sengketa yang dapat ditempuh oleh konsumen, adalah :

5.1.3.2.1 Upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan, seperti negosiasi, penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga (BPSK, BANI, YLKI, dan sebagainya).

5.1.3.2.2 Upaya penyelesaian sengketa melalui pengadilan dengan mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum

5.2. Saran

5.2.1. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keterlambatan pesawat terbang perlu dirubah, terutama terhadap pengaturan sanksi terhadap perusahaan penerbangan. Perubahan peraturan tersebut lebih difokuskan pada peraturan pelaksana, yaitu Permen No. 25 Tahun 2008. Pengaturan tentang kompensasi dan sanksi dirubah menjadi sanksi yang tegas dan ditaati oleh perusahaan penerbangan. Adapun pengaturan sanksi yang baru tersebut dapat mendorong perusahaan penerbangan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik dan tepat waktu terhadap konsumen.

5.2.2. Pemerintah perlu meningkatkan kualitas dari pengawasan dan penegakkan hukum terhadap konsumen atas keterlambatan pesawat terbang. Adapun perubahan dan perbaikan terhadap kualitas atas pengawasan dan penegakkan hukum terhadap konsumen dengan cara menambahkan

kuantitatif dan kualitas dari sumber daya manusia yang tergabung dalam badan-badan yang diberi kewenangan dalam melakukan pengawasan di bidang keterlambatan. Selain itu, pemerintah perlu mengkaji ulang dari peranan masing-masing lembaga pemerintah yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap keterlambatan pesawat terbang. Kewenangan dari lembaga pengawas pemerintah yang berada di lapangan (bandar udara) untuk ditingkatkan, sehingga upaya penanganan terhadap keterlambatan pesawat terbang dapat diselesaikan secara efektif dan efisien dalam waktu.

- 5.2.3** Peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen perlu dilakukan peningkatan sosialisasi terhadap konsumen secara menyeluruh, terutama berkaitan dengan hak pengguna jasa penerbangan dalam hal keterlambatan terbang, seperti UU Perlindungan Konsumen, UU Penerbangan, dan Permen No. 25 Tahun 2008 agar segera direvisi sebagaimana telah keluarnya UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Hal ini untuk membantu meningkatkan pemahaman terhadap hak konsumen dalam memanfaatkan jasa penerbangan.

DAFTAR REFERENSI

Buku, Makalah, Tesis & Disertasi

- Barkatulah, Abdul Halim. *Hukum Perlindungan Konsumen: Kajian Teoretis dan Perkembangan Pemikiran*. Cet. I. Banjarmasin: FH Unlam Press bekerja sama dengan Penerbit Nusa Media, 2008.
- Djojodirdjo, M.A. Moegni. *Perbuatan Melawan Hukum*. Cet.2. Jakarta : Pradnya Paramita : 1982.
- Dunne, J.M. van dan van der Burght, Gr. *Perbuatan Melawan Hukum*. Dewan Kerja Sama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia. Proyek Hukum Perdata, Ujungpandang 1988.
- Eiler, Andrew. *The Consumer Protection Manual, Facts On File Publications*. New York, 1984.
- Erman Radjagukguk, Erman. *Peranan Hukum di Indonesia: Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Sosial*. Pidato disampaikan dalam rangka Dies Natalis dan Peringatan Tahun Emas Universitas Indonesia (1950-2000). Jakarta: Kampus UI Depok, 2000.
- Fuady, Munir. *Perbuatan Melawan Hukum*. Cet.1. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.
- Gunawan, Johanner. *Bahan perkuliahan Pertanggungjawaban Produk*. Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 1998.
- IOCU. *Message to Yayasan Lembaga Konsumen dalam Gerakan dan Langka Yayasan Konsumen*. Jakarta: Gunung Agung, 1982.
- Kusumaratih, Penny. "Pelaksanaan TanggungJawab Perusahaan Penerbangan Terhadap Penumpang Didasarkan Pada Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen." Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007.
- Mahdi, Sri Soesilowati, et al. *Hukum Perdata Suatu Pengantar*. Jakarta: Gitama Jaya, 2005.
- Miru, Ahmadi dan Sutarman Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada, 2004.
- Nasution, Az. *Konsumen dan Hukum* . Jakarta: Sinar Harapan, 1995.

- _____. *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Diadit Media, 2001.
- _____. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Cet.2. Jakarta: Diapit Media, 2002.
- Natalisa, Diah. "Pengaruh Komitmen Manajemen Terhadap Kualitas Layanan Untuk Meningkatkan Kepuasan Pelanggan Maskapai Penerbangan Domestik Dilihat dari Sudut Pandang Pelanggan dan Penyaji Jasa." Disertasi Program Pasca Sarjana. Universitas Airlangga Surabaya, 1999.
- N.H.T. Siahaan. *Hukum Konsumen Perlindungan Konsumen dari Tanggung Jawab Produk*. Jakarta: Panta Rei, 2005.
- Nugroho, Anugranto Adi. "Konsumen Dan Jasa Transportasi (Studi Terhadap Perlindungan Hukum Pada Konsumen Fasilitas Publik Transportasi Darat Dan Pelayanan Jasa Transportasi Perusahaan Otobus Di Kabupaten Wonogiri)." Skripsi Fakultas Hukum Muhammadiyah, 2008.
- O' Connor, Natalie. *Consumer Protection Under The Trade Practices Act: A Time For Change*. University of Tasmania Law Review. Vol. 17 No. 1, 1998.
- Patrik, Purwahid. *Dasar-dasar Hukum Perikatan-Perikatan yang lahir dari perjanjian dan dari Undang-Undang*. Bandung : Mandar Maju, 1994.
- Raharjo, Sapiroto. *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologi*. Semarang: UNDIP, 1982.
- Reich, Norben. *Protection of Consumer Economic Interest by the EC*. Sydney Law Review, March 1992.
- Samsul, Inosentius. *Perlindungan Konsumen : Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Sarwoko, Djoko. *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi dan Demokrasi*. Jakarta: Varia Peradilan, 1998.
- Setijowarno, Djoko. et. al. *Kebijakan Transportasi Publik di Indonesia*. Jakarta : 2004.
- Sidabalok, Junus. *Hukum Konsumen di Indonesia*. Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006.
- Sidharta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006.

Sofie, Yusuf. *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya, Edisi Revisi Cetakan Kedua*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.

Subekti. *Hukum Perjanjian*. Intermedia, Jakarta: 2002.

_____. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Jakarta: Intermedia, 1979.

Suherman, Ade Maman. *Aspek Hukum dalam Ekonomi Global*. Cet. II. Jakarta, Ghalia Indonesia, 2005.

Syawali, Husni dan Neni Sri Imaniyati (ed). *Hukum Perlindungan Konsumen*. Bandung : Mandar Maju, 2000.

Utomo, Eko Budi. "Tanggung Jawab Perusahaan Penerbangan Sebagai Pelaku Usaha Terhadap Kehilangan Barang Bagasi Penumpang Ditinjau dari Hukum Perlindungan Konsumen." Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta : 2006.

W. Friedman. *Law in a Changing Society*. University of California Press, Berkeley: 1959.

Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani. *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*. Cet. II. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001.

Wiradipradja, Saefullah. *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional*. Yogyakarta: Liberty, 1989.

Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, *Data Pengaduan Konsumen Jasa Penerbangan : Posko Lebaran Tanggal 19-22 Oktober 2006, Posko Natal dan Tahun Baru tanggal 22-23 Desember 2006*. Jakarta : 2007.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia . *Undang-undang tentang Penerbangan. UU No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan*. Lembaran Negara Nomor 1 tahun 2009.

_____. *Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 8 Tahun 1999*. LN Nomor 42 tahun 1999, TLN Nomor 3821 tahun 1999.

_____. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*.

_____. *Peraturan Menteri Perhubungan tentang Penyelenggaraan Angkutan Udara*. Permenhub No. KM 25 Tahun 2008.

Amerika Serikat. *Bills A8939 An act to amend the tax law, in relation to the definition of transportation service State of New York.* <<http://open.nysenate.gov/openleg/api/1.0/html/bill/A8939>>, 20 Feb 2010.

Internet

Abdul Salam Taba. "Kala Maskapai Bertanggung Jawab." <<http://www.infopenerbangan.com/opini/opini-publik/1193-kala-maskapai-bertanggung-jawab.pdf>>. 1 Juni 2010.

"AirAsia Digugat Gara-gara Membatalkan Jadwal Keberangkatan." <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol23005/airasia-digugat-garagara-membatalkan-jadwal-keberangkatan>>. 24 April 2010.

Armstrong Sembiring, "Mencermati dengan Lensa Pembesar Mengenai Prinsip Tanggung Jawab dalam UUPK Tidak Mengenal Prinsip Tanggung Jawab Mutlak." <<http://edukasi.kompasiana.com/2010/02/02/mencermati-dengan-lensa-pembesar-mengenai-prinsip-tanggung-jawab-dalam-uupk-tidak-mengenal-prinsip-tanggung-jawab-mutlak/>>. 17 Mei 2010.

"Consumer Protection." <<http://www.allbusiness.com/glossaries/consumer-protection/4961107-1.html>>. 19 Februari 2010.

"Definisi Kualitas Pelayanan Jasa". <http://www.itelkom.ac.id/library/index.php?view=article&catid=25:industri&id=591:definisi-kualitas-pelayanan-jasa&option=com_content&Itemid=15>. 20 Februari 2009.

"Kebijakan Persaingan Pada Industri Jasa Penerbangan Dilihat Dari Perspektif Perlindungan Konsumen." <<http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/2940>>. 21 Februari 2010.

"Keterlambatan Terbang Tak Hanya Kesalahan Maskapai." <<http://www.infoanda.com/wap/id/link.php?lh=VgBbBIVVBO1Q>>. 20 Februari 2010.

"Kompensasi Keterlambatan Penerbangan Adalah Hak Konsumen." <<http://www.kapanlagi.com/h/0000217080.html>>. 20 Februari 2010.

"LAPK: Maskapai Penerbangan Tak Adil Soal Pelayanan". <<http://eksposnews.com/view/2/13497/LAPK--Maskapai-Penerbangan-Tak-Adil-Soal-Pelayanan.html>>. 5 Juni 2010.

Muhajir, Mumu. "Penerapan Prinsip Product Liability (Tanggung Jawab Produk) dalam Produk Kosmetika sebagai Salah Satu Instrumen Perlindungan Kepentingan Konsumen menu". <<http://kataloghukum>>.

blogspot.com/2008/01/penerapan-prinsip-product-liability.html>. 15 Mei 2010.

Mulyati, Eti. "Aspek hukum dari perjanjian baru pada tiket pengangkutan udara serta tanggung jawab pengangkut dikaitkan dengan undang-undang nomor 15 tahun 1992 tentang penerbangan (studi kasus penyelesaian ganti rugi pada kecelakaan pesawat garuda ga152 di desa Buahnabar, kecamatan Sibolalngit, kabupaten Deli Serdang Sumatera Utara". <<http://garuda.dikti.go.id/jurnal/detil/id/0:911/q/pengarang:MULYATT%20offset/15/limit/15>>. 24 April 2010.

"Pengantar Hukum Indonesia." <http://www.docstoc.com/docs/DownloadDoc.aspx?doc_id=20666054>. 19 Februari 2010.

"Pelayanan Publik Yang Baik : Transparansi, Akuntabilitas, Partisipatif". <<http://www.dephub.go.id/read/berita/1981>>. 20 Februari 2010.

"Pesawat Terbang Telat, Advokat Menggugat". <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17461/pesawat-terbang-telat-advokat-menggugat>>. 25 Mei 2010.

"Standar Tepat Waktu Terbang Maskapai Rendah." <<http://bataviase.co.id/node/81358>>. 20 Februari 2010.

Tjandrasari, Heri. *Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Dan Upaya Perlindungan Hukum Bagi Konsumen*. <<http://www.pemantauperadilan.com/opini/54BADAN%20PENYELESAIAN%20SENGKETA%20KONSUMEN.pdf>>. 15 Mei 2010.

Tjokrowasito, Mardiharto. "Dilema Industri Penerbangan Nasional". <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0712/22/eko04.html>>, 21 Februari 2010.

Tunardy, Wibowo. *Pengertian Konsumen Menurut UU PK*. <<http://www.tunardy.com/pengertian-konsumen-menurut-uu-pk/>>. 16 Mei 2010.

Wawancara

Wawancara kepada Della dilakukan di Bandara Soekarno Hatta, Cengkareng, pada tanggal 20 Mei 2010. Della merupakan staff ticketing dari perusahaan maskapai penerbangan PT Garuda Indonesia, Tbk.

Wawancara dilakukan dengan Hemi Pamurahrjo, Kasubdit Angkutan Udara Berjadwal Departemen Perhubungan, pada tanggal 18 Mei 2010 di Departemen Perhubungan.

Wawancara dengan Moch. Syukur, Koordinator Kelompok Pelayanan Kepegawaian dan Keuangan Kantor Administrasi Bandar Udara Soekarno Hatta/Unit Pelaksana Teknis Jenderal Perhubungan Udara, pada tanggal 10 Mei 2010 di Kantor Administrasi Bandar Udara.

Wawancara terhadap Karunia Asih Rahayu, Bidang Pengaduan Hukum, dilakukan pada tanggal 19 Mei 2010 di Kantor YLKI, Jakarta.

Wawancara dengan Wahid Husodo di Bandara Soekarno Hatta pada tanggal 20 Mei 2010.

Putusan Pengadilan

Kasus *PT. Lion Mentari Airlines V. David M.L. Tobing* melalui Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Nomor. 309/Pdt.G/2007/PN. Jkt. Pst.

_____ , melalui Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 228/PDT/08/PT. DKI Nomor 309/Pdt.G/07/PN. Jkt. Pst.