

Akses Kepada Keadilan: Penyelesaian Sengketa Keterlambatan Penerbangan (Delay)

Annalisa¹

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
annalisa.yahanan@yahoo.com

Abstract

It is stated on flight ticket regarding the agreement of flight schedule between passangers and airline corporation. However, flight schedules are often delayed due to many reasons. Consequently, the suspension causes huge loss toward passangers in terms of time, opportunity, and money. In this case, dissatisfaction or any complaint of passangers in relation with flight service can be filed to the Court. However, the right of passangers to take legal action due to their loss is challenged by the norms stated in Aviation regulation no. 1, year 2009, article 176. Otherwise, the statement of the article just does not provide the opportunity for passangers to take any legal action in term of delay issue. Hence, this condition can weaken the rights of passangers in prosecuting the case because the aviation code is not aligned with the principles of protection and justice as regulated in the Aviation regulation and on the Establishment of legal regulation.

Keywords:

Justice, Passenger, Air Carrier, Flight Delay

Abstrak

Dalam tiket penerbangan tercantum perjanjian pengangkutan antara penumpang dan pihak maskapai penerbangan sesuai dengan jadwal penerbangan. Namun, jadwal penerbangan ini seringkali tidak sesuai dengan ketepatan waktu penerbangan. Akibatnya, terjadi keterlambatan pengangkutan yang mengakibatkan kerugian penumpang baik dari segi waktu, peluang dan uang. Ketidakpuasan penumpang sebagai pengguna jasa penerbangan terhadap keterlambatan pengangkutan dapat mengajukan tuntutan ke Pengadilan. Namun, hak penumpang untuk menuntut kerugian di Pengadilan karena keterlambatan terhalang oleh norma yang terkandung dalam pasal 176 Undang-Undang No. 1 tahun 2009 tentang Penerbangan, dimana konteks pasal tersebut justru tidak memberikan akses kepada penumpang untuk menuntut haknya karena keterlambatan. Kondisi ini dapat melemahkan hak penumpang untuk menuntut haknya di pengadilan. Karena tidak sesuai dengan asas perlindungan dan keadilan yang diatur dalam Undang-Undang Penerbangan dan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kata Kunci:

Keadilan, Penumpang, Pengangkut, Keterlambatan Penerbangan

A. PENDAHULUAN

Data resmi Badan Koordinasi

Survei dan Pemetaan Nasional

(BAKOSURTANAL) menyebutkan

bahwa jumlah pulau di Indonesia

adalah 13.466¹ menjadikan Indonesia

sebagai negara kepulauan

(*archipelago*).² Untuk menjalin

hubungan baik antara semua pulau

yang begitu banyak, maka fasilitas

pengangkutan sangat diperlukan baik

melalui darat, laut maupun udara.

Tidak dapat dipungkiri bahwa

salah satu pengangkutan modern yang

sangat diminati oleh masyarakat

dewasa ini adalah pengangkutan

melalui udara karena mempunyai

beberapa kelebihan seperti berusaha

tiba dalam waktu yang cepat,

menggunakan teknologi tinggi dan

memiliki tingkat keselamatan yang

tinggi.³ Dengan demikian pengangkutan-

an udara komersial di Indonesia⁴

merupakan salah satu alternatif dalam

dunia pengangkutan untuk melancar-

kan aliran penumpang melalui udara

dari suatu daerah ke satu daerah lain.

Minat masyarakat mengguna-

kan pengangkutan udara cukup tinggi

ditandai dengan meningkatnya jumlah

penumpang pengangkutan udara

domestik dari tahun ke tahun, seperti

yang disebutkan oleh Kementerian

Perhubungan Republik Indonesia

(Gambar 1). Peningkatan jumlah

penumpang ini menurut Arya

Nugraha⁵ antara lain dipengaruhi juga

oleh biaya pengangkutan murah atau

istilah poplernya disebut dengan

Low-Cost-Carrier (LCC).⁶ Menurut

¹ Jumlah Pulau Indonesia Menyusut <http://pesatnews.com/read/2012/02/10/153/jumlah-pulau-indonesia-menyusut> (23 April 2013)

² Negara kepulauan, http://id.wikipedia.org/wiki/Negara_Kepulauan (4 Februari 2014).

³ E.Saeifulah Wiradipradja, "Tanggung jawab perusahaan penerbangan terhadap penumpang menurut hukum udara Indonesia", (2006) 25(1), *Jurnal Hukum Binsis*, hlm.3.

⁴ Kementerian Perhubungan Republik Indonesia Bidang Perusahaan Bagian Penerbangan Dalam Negeri Berjadwal, pada tahun 2013 terdapat 18 maskapai penerbangan domestik komersial berjadwal.

⁵ Arya Nugraha, Adam Air, LCC, dan Statistik Penerbangan Domestik, 4 Januari 2007, <http://aryanugraha.wordpress.com/2007/01/04/adam-air-lcc-dan-statistik-penerbangan-domestik/> (11 November 2011)

⁶ Konsep LCC diselenggarakan oleh maskapai penerbangan dengan biaya operasi rendah atau menawarkan tiket dengan diskon besar-besaran. LCC sebuah pengangkutan udara bertarif murah, beroperasi berdasarkan prinsip pengangkutan biaya operasi dan memaksimalkan pendapatan penjualan tetapi tidak berarti mengabaikan ketepatan waktu penerbangan (OTP) yang menyebabkan keterlambatan penumpang. Pengurangan biaya operasi merupakan prinsip utama dalam penerbangan ini.

Kantor Pusat Organisasi Penerbangan Sivil Internasional (*International Civil Aviation Organisation* atau ICAO), LCC merupakan model yang paling tepat untuk saat ini dalam menghadapi perubahan industri penerbangan yang mengarah kepada liberalisasi.⁷ Indonesia dan Malaysia sebagai negara jiran menerima trend baru liberalisasi pengangkutan udara. Perusahaan penerbangan dengan biaya bertarif rendah adalah lahir dari proses liberalisasi yang bisa membantu menuju kesuksesan, kekuatan keuangan dan peningkatan kemampuan usaha. Liberalisasi penerbangan bukanlah merupakan suatu ancaman bagi maskapai yang

menginginkan perubahan menuju ke peringkat lebih baik dengan model perniagaan LCC. Penerbangan konsep harga murah (LCC) melahirkan perjanjian usaha patungan antara Indonesia dan Malaysia⁸ yang dirintis oleh maskapai penerbangan PT. Air Asia⁹ pada tahun 2004 dan Malindo¹⁰ pada tahun 2012.

Prinsip perniagaan ini tidak bermakna bahwa produk penerbangan biaya pengangkutan murah adalah paling murah atau merupakan produk yang berkualitas rendah atau biaya rendah menjadikan keberangkatan tidak sesuai dengan jadwal penerbangan. Biaya rendah merupakan suatu prinsip perniagaan yang secara sederhana mementingkan keperluan untuk memastikan agar operasi dijalankan dengan biaya rendah. Rizal Ahmad & Neal, Mark, 'Airasia: the sky's the limit' (2006) 3(1) *Asian Journal of Management Cases*, hlm 25-50.

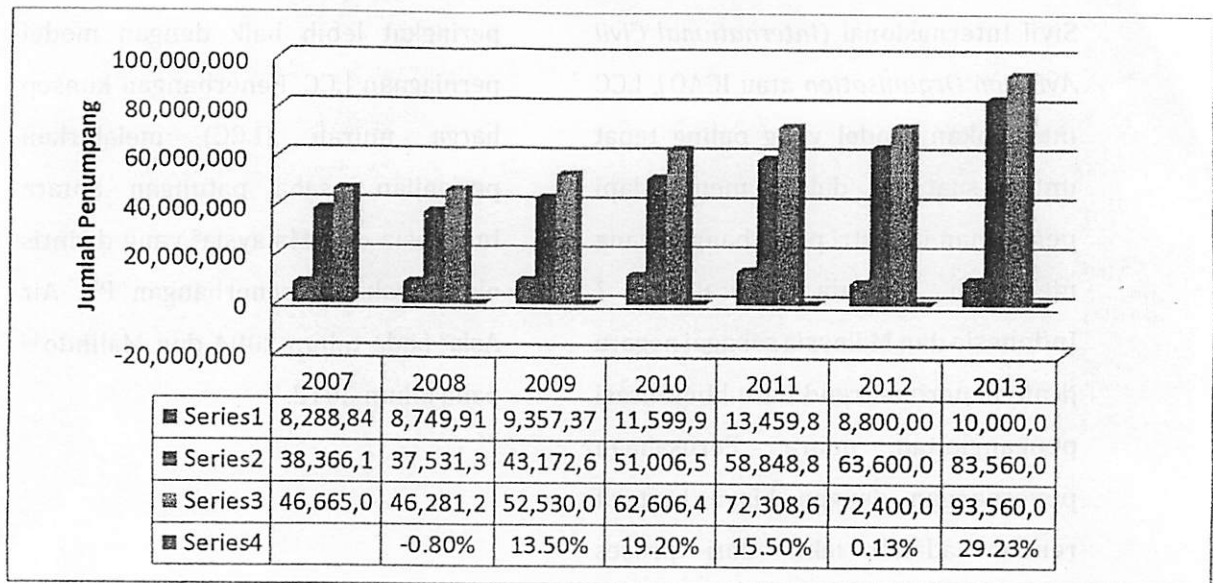
⁷ *Maximizing Civil Aviation's Economic Contribution" Safe, Secure and Sustainable Air Transport in Open Skies - Challenges and Potential*, 24-26 Mei 2006, ICAO Headquarters, Montreal <http://www.indonesia-icao.org/>, (13 April 2010).

⁸ Annalisa Yahanan, 'Usaha Patungan Penerbangan Komersial Indonesia-Malaysia: Pengangkutan Biaya Murah

(*Low Cost Carrier*) dan Perlindungan Penumpang, (2014), *Jurnal Spektrum*, Vol 11/No.2/Oktober 2014, hlm 4-5.

⁹ Air Asia Annual Report (2005), 13th Annual General meeting, p. 5. Baca Sen Ze & Jayne Ng, *The Air Asia Story, Kisah Maskapai Tersukses di Asia*, Ufuk Publishing House, Jakarta, 2007, hlm 22-23.

¹⁰ Malindo Air, merupakan maskapai penerbangan usaha patungan (*joint venture*) antara National Aerospace dan Defence Industries (51% saham Malaysia) dan Lion Air Indonesia (49% saham Indonesia). Sementara itu Asir Asia membuat perusahaan joint venture di Indonesia. AirAsia (Malaysia) menguasai sebanyak 49% saham. Di Indonesia, AirAsia berkongsi dengan PT Awair (51%) dengan melakukan relaunching penerbangan bertarif murah dengan nama Indonesia AirAsia. Contoh, Indonesia Air Asia yang dioperasikan menggunakan kode QZ7558



Gambar 1: Jumlah penumpang pengangkutan udara komersial berjadwal

Sumber: Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, 2013.

Globalisasi telah mempengaruhi semua aspek ekonomi dunia termasuk bidang jasa pengangkutan udara. Globalisasi ekonomi yang melanda Indonesia membawa dampak sangat luar biasa dalam dunia jasa perniagaan. Persaingan dalam dunia pengangkutan udara juga semakin sengit, sehingga setiap maskapai penerbangan dituntut untuk memberikan pelayanan yang profesional

seperti melaksanakan penerbangan sesuai dengan jadwal yang sudah ditentukan dan memberikan informasi segera¹¹ serta alasan yang jujur jika terjadi keterlambatan penerbangan. Hamish McRae¹² menyebutkan bahwa pelayanan penerbangan dapat bergerak bebas kepada negara-negara yang menguntungkan, termasuk pelayanan pengangkutan udara di Indonesia. Namun menurut JD. Bowo

¹¹ Annalisa Yahanan & Rahmah Ismail. 2011. Penerbangan komersial: hak maklumat penumpang berhubung kelewatan dalam undang-undang Indonesia. Malaysia. International conference on consumer law 2011. *Social Justice 7 Consumer Law Proceeding 2011*, hlm. 397-407.

¹² Hamish McRae, *The World in 2020, Power, Culture and Prosperity: A Vision of The Future*, Harvard Business Review Press, London, 1996, hlm 141. Perubahan sistem perdagangan dunia pascaperang Dunia Kedua adalah internasionalisasi perniagaan uang, barang dan jasa.

Santoso,¹³ globalisasi ekonomi lebih memihak kepada kepentingan perniagaan maskapai-maskapai transnasional dan negara-negara kapitalis maju serta mengancam keberadaan negara-negara berkembang.

Dewasa ini kerugian yang sering dialami oleh penumpang dalam menggunakan jasa penerbangan adalah kerugian karena keterlambatan atau penangguhan (*delay*). Dalam pengangkutan udara memang tidak ada satu maskapai pun yang tidak pernah mengalami keterlambatan. Namun, kalau keterlambatan itu sering terjadi dalam pengangkutan udara komersial (berjadwal), tentu akan berpengaruh kepada kenyamanan dan merugikan penumpang sebagai pengguna jasa penerbangan.¹⁴ Keterlambatan yang dapat juga menyebabkan terjadi pembatalan bisa mengakibatkan kerugian penumpang baik dari segi waktu, biaya dan

kehilangan peluang yang seharusnya penumpang dapat seandainya tidak terjadi keterlambatan.¹⁵ Oleh karena itu pelaksanaan ketepatan waktu keberangkatan (*on time performance*) suatu penerbangan dapat mempengaruhi ketepatan waktu keberangkatan pengangkutan udara di Indonesia.

Penumpang sering menjadi pihak yang lemah bila berurusan dengan maskapai penerbangan yang sering mengalami keterlambatan. Apalagi jika dikaitkan dengan jumlah ganti rugi yang tidak sesuai dengan lamanya waktu menunggu.¹⁶ Salah satu kelemahan hak penumpang adalah pengaturan norma untuk menggugat di Pengadilan yaitu pasal 176 Undang-Undang Penerbangan No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (selanjutnya disebut UUP 2009).

Apabila dikaitkan dengan tanggung jawab pengangkut terhadap kerugian penumpang khususnya

¹³ J.D Bowo Santoso, *Jasa Publik, Milik Siapa?* (terj) Binartoto, Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta, 2003, p iii.

¹⁴ Delay Penerbangan Sungguh Merugikan Penumpang.

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/03/03/m0awep-delay-penerbangan-sungguh-merugikan-penumpang> (16 Agustus 2013).

¹⁵ Irma Devita, *Bosan dan Jengkel Karena Pesawat Anda Delay?*,

<http://irmadevita.com/2011/bosan-dan-jengkel-karena-pesawat-anda-delay-sekilas-tentang-permenhub-no-pm-77-tahun-2011/> (12 April 2014)

¹⁶ Kualitas Layanan Penerbangan Maskapai Penerbangan Masih Rendah, <http://infopenerbangan.com/berita/nasional/kualitas-layanan-maskapai-penerbangan-masih-rendah/> (29 Januari 2013).

dalam hal keterlambatan pengangkutan, maka pengangkut bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan pasal 146 UUP 2009, berbunyi:

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.

Berdasarkan Penjelasan pasal 146 UUP 2009, pengangkut dapat melepaskan tanggung jawab karena alasan faktor cuaca dan teknik operasional. Faktor cuaca antara lain; hujan lebat; petir; badai; kabut; asap; jarak pandangan di bawah standard minimal; atau kecepatan angin yang melampaui standard maksimal yang mengganggu keselamatan penerbangan. Sementara itu faktor tehnik operasional, antara lain: lapangan terbang keberangkatan dan tujuan tidak dapat digunakan operasi kapal terbang; lingkungan ke arah lapangan terbang terganggu fungsinya, misalnya retak, banjir, atau kebakaran; terjadinya kemacetan di lapangan terbang pada waktu keberangkatan (*take off*), pendaratan (*landing*), atau slot waktu berlepas (*departure slot time*) di lapangan terbang; atau

keterlambatan mengisi bahan bakar (*refuelling*). Sedangkan yang tidak termasuk dengan "teknis operasional" antara lain:

- 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.

Permasalahan dalam tulisan ini adalah penumpang tidak mempunyai akses ke Pengadilan untuk menuntut haknya apabila terjadi keterlambatan pengangkutan (*delay*) berdasarkan pasal 176 UUP 2009. Padahal sebagai penumpang perlu mendapat pengayoman, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan kepastian hukum sesuai dengan asas yang diamanahkan dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. FUNGSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam kehidupan masyarakat yang modern, hukum merupakan instrumen yang sangat penting dalam mengatur kehidupan masyarakatnya. Hukum dalam bentuknya bisa tertulis dan bisa juga tidak tertulis. Hampir diseluruh dunia dapat dikatakan hukum tertulis merupakan pilihan utama untuk mengatur masyarakatnya dan untuk menyelesaikan berbagai masalah yang ada maupun yang akan ada (antisipasi). Salah satu bagian dari hukum tertulis yang merupakan instrumen kebijakan pemerintah (negara) yang sangat penting adalah peraturan perundang-undangan.¹⁷

Peraturan perundang-undangan berfungsi untuk menyelesaikan masalah yang ada atau yang diperkirakan akan ada dan/atau mengatur kepentingan masyarakat baik antara anggota masyarakat maupun antara masyarakat dengan pemerintah (negara) atau mengatur antar organ/lembaga negara dalam rangka *check and balances*. Peraturan perundang-undangan yang baik akan

dapat berlaku secara efektif dan efisien manakala perturan perundang-undangan ini disusun berdasarkan sistem yang baik.

Sebagai salah satu instrumen kebijakan pemerintah/negara, peraturan perundang-undangan mempunyai kelebihan dan kelemahan. Kelebihannya, sebagai bagian dari hukum tertulis, peraturan perundang-undangan lebih dapat menimbulkan kepastian hukum, mudah dikenali, dan mudah membuat dan menggantinya kalau tidak diperlukan lagi atau tidak sesuai lagi. Kelemahannya, terkadang sudatu peraturan perundang-undangan bersifat kaku dan ketinggalan zaman karena perubahan di masyarakat begitu cepat. Disamping itu karena peraturan perundang-undangan adalah produk politis, karena dibuat oleh organ/lembaga politik yang tentunya dapat saja bernuansa politis, dalam pembentukannya kadang terjadi *political bargaining* yang bermuara pada kompromi (dapat juga konsensus/kesepakatan) politis yang dituangkan dalam norma (pasal) yang kadang kurang/tidak mencerminkan ke-

¹⁷ H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jendral dan

Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. x.

yang penuh ketidakadilan; (ii) peraturan perundang-undangan harusnya dihindarkan dalam satu kitab, supaya tidak muncul kekacauan undang-undang; (iii) setiap undang-undang seharusnya diawali dengan pendahuluan yang mengandung motif dan tujuan undang-undang tersebut; (iv). tugas undang-undang adalah membimbing warga (melalui undang-undang) kepada hidup yang saleh dan sempurna; dan (v). orang yang melanggar undang-undang hendaklah dikenakan hukuman.²⁰

Selanjutnya Phillipus M. Hadjon menjelaskan teori perlindungan hukum adalah kewjudan pada diri sebagai subjek untuk mendapatkan sejumlah sumber manusia (*human resources*), sehubungan dengan kewjudan subjek yang dijamin dan dilindungi undang-undang. Kewjudan subjek ini mempunyai kekuatan dalam proses pengambilan keputusan politik maupun ekonomi sama ada pada tingkat individu untuk mengendalikan fenomena dunia

pentingan umum, melainkan hanya untuk kepentingan umum, kepentingan golongan bahkan kepentingan pribadi. Hal ini kadangkala tidak dapat dihindari dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.¹⁸

J.P. Fitzgerald¹⁹ menjelaskan bahwa tujuan undang-undang adalah untuk menyepadukan dan menye-laraskan berbagai kepentingan dalam masyarakat dengan cara membatasi perlindungan terhadap kepentingan pihak tertentu yang hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan pihak lain.

Sementara itu menurut Plato, undang-undang diperlukan sebagai fasilitas keadilan. Lebih lanjut menurut beliau, undang-undang adalah instrumen untuk menghadirkan keadilan ditengah ketidakadilan. Secara nyata, Plato merumuskan teorinya tentang undang-undang yaitu: (i) undang-undang merupakan susunan terbaik untuk mengendalikan fenomena dunia

¹⁸ H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, hlm 4.
¹⁹ Sir Jhon William Salmond & Patric John Fitzgerald, *Salmond on Jurisprudence*, 1966, *Salmond on Jurisprudence*, London: Sweet and Mazwell, London, hlm 9. Lihat Satjpto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 53.

²⁰ Plato, *The Repubblica of Plato*, (terj) A. Bloom, Edisi ke 2, Harper Collin Publisher, UK, 1968, hlm 105-117. Bernard L. Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia, Lintas Ruang dan Genera*, Cetakan ke 3, Genta Publishing, Yogyakarta-Indonesia, 2010, hlm. 41-42.

mahupun struktural.²¹ Artinya kewujudan seseorang sebagai manusia dijamin dan dilindungi oleh undang-undang dan ia mempunyai kekuatan dalam proses pengambilan keputusan politik maupun ekonomi pada peringkat perorangan maupun kelompok.

Dalam UUD 1945 dengan jelas disebutkan tentang asas keadilan dan perlindungan hukum terhadap seseorang seperti yang disebutkan dalam pasal 28D (1) UUD 1945 yang berbunyi: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Pasal 28D (1) UUD 1945 merupakan dasar dan amanah konstitusi yang menjamin setiap warga negara untuk mendapatkan perlindungan hukum dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama terhadap setiap warga negara. Posisi dan kedudukan seseorang adalah sama dengan tidak ada perbedaan (*the equality of law*). Hal ini menjadi sangat penting dalam

mewujudkan pengaturan sistem undang-undang serta rasa keadilan masyarakat.

Dalam konteks penerbangan, keadilan diwujudkan melalui UUP 2009²² sebagai pelaksanaan hak dan kewajiban yang tidak boleh bertentangan dengan konstitusi yaitu UUD 1945. Artinya, UUD 1945 memberikan keadilan kepada semua orang atau penumpang tanpa kecuali seperti yang disebutkan dalam pasal 27 (1) UUD 1945: "segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya." Pasal 27 (1) UUD 1945 mengaplikasikan prinsip setiap orang sama dihadapan undang-undang dan pemerintahan (*equality before the law*). Undang-undang tidak boleh bersifat diskriminasi, baik dari segi substansi pengaturannya maupun pelaksanaannya. Selain itu asas keadilan ini diatur pula dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang

²¹ Phillip M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 2.

²² Pasal 2(c) UUP 2009: Penerbangan diselenggarakan dengan asas adil dan merata. Berdasarkan Penjelasan pasal 2(c) UUP 2009, asas adil dan merata

adalah penyelenggaraan penerbangan harus dapat memberikan pelayanan yang adil dan merata tanpa diskriminasi kepada segenap lapisan masyarakat dengan biaya yang terjangkau oleh masyarakat tanpa membedakan suku, agama, dan keturunan serta tingkat ekonomi.

Perlindungan konsumen²³ sebagai dasar perlindungan bagi penumpang sebagai pengguna jasa penerbangan.

Seterusnya Philipus M. Hadjon menyebutkan pula bahwa tindakan pemerintah memberikan perlindungan hukum kepada rakyat mempunyai dua tujuan. Pertama adalah untuk mencegah (*prevent*), artinya pemerintah mencegah munculnya sengketa. Oleh karena itu pemerintah seharusnya berhati-hati dalam mengambil keputusan berdasarkan kebijakan.²⁴ Kedua, perlindungan subjek terhadap penindasan (*suppression*) yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa, termasuk sengketa di pengadilan.

Mengacu kepada pendapat Philipus M. Hadjon, kewujudan undang-undang dalam industri penerbangan adalah untuk mencegah munculnya sengketa antara pihak penumpang dan pihak pengangkut udara. Selain itu, perlindungan terhadap subjek adalah untuk

menyelesaikan sengketa yang terjadi antara penumpang dan pengangkut udara secara adil, baik di pengadilan atau di luar pengadilan. Pendapat Philipus M Hadjon dapat diaplikasikan dalam penerbangan komersial yaitu undang-undang hendaklah melindungi hak penumpang yang menggunakan jasa pengangkutan udara. Sementara itu menurut pendapat Sunaryati Hartono²⁵ perlindungan hukum sangat diperlukan terhadap mereka yang lemah dan belum mantap dari segi sosial, ekonomi dan politik untuk mendapatkan keadilan sosial. Oleh karena itu penumpang yang menggunakan jasa penerbangan perlu mendapat perlindungan berhubung dengan kedudukan mereka yang relatifnya lemah dalam memperjuangkan hak-hak tersebut. Mengaplikasikan pendapat Fitzgerald²⁶ undang-undang melindungi kepentingan hak penumpang yang menggunakan jasa pengangkutan udara dengan cara membatasi

²³ Pasal 2 UUPK 1999 berbunyi: perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum.

²⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, 2007, PT.

Bina Ilmu, Surabaya, Surabaya, 2007, hlm. 3.

²⁵ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 35.

²⁶ Sir Jhon William Salmond & Patric John Fitzgerald, *Salmond on Jurisprudence*, hlm. 9.

kepentingan perusahaan pengangkut udara dalam memperoleh keuntungan komersial.

C. ASAS-ASAS DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Berdasarkan Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat 3 (tiga) bagian asas yang digunakan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu asas yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan; asas yang terkandung dalam substansi; dan asas lain yang sesuai dengan bidang peraturan perundang-undangan yang berkaitan.

Pasal 5 Undang-Undang No. 12 tahun 2011 disebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

Sementara itu berdasarkan pasal 6 ayat 1 Undang-Undang No. 12 tahun 2011, materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Menurut Penjelasan Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang No. 12 tahun 2011, yang dimaksud dengan "asas pengayoman" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat. Sementara itu yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Asas keadilan ini disebutkan pula dalam Penjelasan pasal 2 huruf c UUP 2009 menyebutkan: "asas adil dan merata" dalam penyelenggaraan penerbangan harus dapat memberikan pelayanan yang adil dan

kesepakatan, kebebasan berkontrak dan itikad baik.

Tulisan ini mengkritisi norma

(pasal 176 UUP 2009) yang menutup akses keadilan penunpang dalam menuntut haknya di pengadilan karena keterlambatan pengangkutan. Norma yang terkandung dalam pasal 176 UUP 2009 tidak mencerminkan asas-asas yang dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Asas-asas tersebut antara lain; asas pengayoman, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; keterlibatan dan kepastian hukum.

D. AKSES KEPADA KEADILAN DALAM UNDANG-UNDANG PENERBAANGAN

Dalam UUP 2009, apabila terjadi sengketa antara penunpang dengan perusahaan pengangkutan udara (maskapai penerbangan) maka penyelesaian sengketa dapat diajukan ke pengadilan sebagaimana diatur dalam pasal 176 UUP 2009, yang berbunyi:

Penunpang, pemilik bagasi kabin, pemilik bagasi tercatat, pengirim kargo, dan/atau ahli waris penunpang, yang menderita kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 141, Pasal 143, Pasal

metata tanpa diskriminasi kepada segenap lapisan masyarakat dengan biaya yang terjangkau oleh masyarakat tanpa membedakan suku, agama, dan keturunan serta tingkat ekonomi. Lebih lanjut "Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan" adalah setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Begitu pula "Asas keterlibatan dan kepastian hukum" diperlukan dalam setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan keterlibatan dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Sementara itu, dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan asas lain yang digunakan sesuai dengan bidang peraturan perundang-undangan yang berkaitan misalnya; dalam hukum pidana, antara lain; asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah. Sedangkan asas dalam hukum perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain: asas

144, Pasal 145, dan Pasal 173 dapat mengajukan gugatan terhadap pengangkut di pengadilan negeri di wilayah Indonesia dengan menggunakan hukum Indonesia.

Ketentuan pasal 141 UUP 2009 seperti yang disebutkan dalam pasal 176 UUP 2009, mengatur tentang tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang yang berbunyi:

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.

Sementara itu pasal 143 UUP 2009 menyebutkan tentang tanggung jawab pengangkut terhadap bagasi kabin, yang berbunyi:

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.

Selanjutnya pasal 144 UUP 2009 mengatur tentang tanggung jawab pengangkut terhadap bagasi tercatat, yang isinya menegaskan:

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.

Sedangkan pasal 145 UUP 2009, menyebutkan tentang tanggung jawab pengangkut terhadap kargo atau barang, yang berbunyi:

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.

Lebih lanjut pasal 173 UUP 2009, menjelaskan tentang pihak yang berhak menerima ganti rugi, yang berbunyi sebagai berikut:

Dalam hal seorang penumpang meninggal dunia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 141 ayat (1), yang berhak menerima ganti kerugian adalah ahli waris penumpang tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan pasal 176 UUP 2009, tidak menyebutkan pasal 146 UUP yang merupakan pihak penumpang yang mengalami keterlambatan pengangkutan. Tetapi hanya menyebutkan para pihak yang dapat mengajukan gugatan/tuntutan seperti yang diatur dalam pasal 141,

pasal 143, pasal 144, pasal 145 dan pasal 173.

Dengan demikian dapat difahami bahwa ketentuan pasal 176 UUP 2009 tidak memberi peluang kepada penumpang yang mengalami keterlambatan untuk mengakses kepada keadilan (mengajukan tuntutan ke pengadilan), karena pasal 176 tidak memasukkan pasal 146 UUP 2009. Padahal pasal 146 UUP 2009 secara tegas menyebutkan tanggungjawab pengangkut udara terhadap keterlambatan penumpang. Apabila penumpang mengalami kerugian maka ia mempunyai hak untuk menuntut di pengadilan. Namun, ketentuan pasal 176 UUP 2009 menghalangi penumpang yang mengalami kelewatan untuk mengakses kepada keadilan di pengadilan.

Dengan demikian, pasal 176 UUP 2009 selain tidak memenuhi asas

keadilan,²⁷ juga asas pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.²⁸ Oleh karena itu, untuk melindungi penumpang yang mengalami keterlambatan dalam menuntut haknya di pengadilan, maka ketentuan pasal 176 UUP 2009 perlu diperbaiki.

Lebih lanjut kalau dikaitkan dengan pasal 177 UUP 2009 menyebutkan bahwa hak untuk menggugat kerugian yang diderita penumpang atau pengirim kepada pengangkut dinyatakan kedaluwarsa dalam jangka waktu 2 (dua) tahun dihitung mulai tanggal seharusnya kargo dan bagasi tersebut tiba di tempat tujuan. Selanjutnya disebutkan dalam Penjelasan pasal 177 UUP 2009,

²⁷ Pasal 2(c) UUP 2009 berbunyi: penerbangan diselenggarakan berdasarkan asas "adil dan merata" dan pasal 2 UUPK 1999 berbunyi: perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum.

²⁸ Penjelasan pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan bahawa asas keterbukaan adalah dalam proses pembentukan

peraturan perundang-undangan dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan. Sementara asas ketertiban dan kepastian hukum adalah setiap substansi yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan hendaklah berusaha membangkitkan ketertiban dalam masyarakat melalui adanya jaminan kepastian hukum.

yang dimaksud dengan 'kerugian yang diderita penumpang atau pengirim' meliputi:

- a. Untuk penumpang adalah meninggal dunia, luka-luka tubuh, keterlambatan, dan tidak terangkut; serta
- b. Untuk bagasi tercatat dan kargo, adalah hilang, musnah, rusak, terlambat, dan tidak terangkut sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan.

Berdasarkan pasal 177 dan Penjelasan pasal 177 penumpang yang mengalami keterlambatan penerbangan boleh menuntut pihak perusahaan pengangkut udara di pengadilan. Namun apabila dihubungkan dengan pasal 176 UUP 2009, justru penumpang yang mengalami keterlambatan tidak diberi peluang untuk menuntut di pengadilan. Ketentuan pasal 176 UUP dan pasal 177 UUP 2009, tidak selaras (sinkron) dan tidak mencerminkan asas kepastian undang-undang.

²⁹ Pasal 23 Permenhub No. 77 Tahun 2011 berbunyi: Besaran ganti rugi yang diatur dalam pertikaian ini tidak menutup kesempatan kepada penumpang, ahli waris, penerima kargo, atau pihak ketiga untuk menuntut pengangkut ke pengadilan negeri di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau melalui arbitrase atau alternatif

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan, selain diatur dalam pasal 176 UUP 2009 juga diatur dalam pasal 23 Permenhub No. 77 Tahun 2011.²⁹ Kalau dianalisis UUP 2009, ternyata mengenal juga bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui mediasi seperti yang disebutkan dalam pasal 365(b) UUP 2009.³⁰

Selain itu, pengaturan metode penyelesaian sengketa dalam UUP 2009 tidak disusun secara sistematis, karena ditempatkan pada bab yang berbeda. Misalnya, penyelesaian sengketa melalui pengadilan diatur dalam pasal 176 UUP 2009 BAB X ANGKUTAN UDARA, Bagian ke delapan: Tanggung jawab Pengangkut, Paragraf 7: hal gugatan. Sementara pengaturan penyelesaian sengketa melalui mediasi diatur dalam pasal 365(b) dan pasal 366(b) UUP 2009, dalam BAB XVI INVESTIGASI DAN PENYELIDIKAN LANJUTAN KECELAKAAN PESAWAT UDARA, Bagian Ketiga: Penyelidikan Lanjutan Kecelakaan Pesawat Udara.

penyelesaian sengketa lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

³⁰ Pasal 365(b) UUP 2009, berbunyi: Majelis Profesi Penerbangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 364 mempunyai tugas melaksanakan mediasi antara penyedia jasa penerbangan, personel dan pengguna jasa penerbangan.

Penyusunan pengaturan seperti ini tidak memenuhi asas kejelasan rumusan³¹ dan bisa mengelirukan penumpang dalam menyelesaikan sengketa. Di sisi lain, pengaturan penyelesaian sengketa melalui pengadilan dan di luar pengadilan seperti arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa lain diatur pula dalam pasal 23 Permenhub No. PM 77 tahun 2011 yang berbunyi:

Besaran ganti kerugian yang diatur dalam peraturan ini tidak menutup kesempatan kepada penumpang, ahli waris, penerima kargo, atau pihak ketiga untuk menuntut pengangkut ke pengadilan negeri di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau melalui arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 23 Permenhub No. PM 77 tahun 2011 justru menyebutkan penyelesaian sengketa dapat diselesaikan dengan 2 (dua) alternatif yaitu di Pengadilan maupun di luar pengadilan. Di luar pengadilan yaitu

melalui arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa lain. Sesuai dengan ketentuan pasal 1(10) Undang-Undang No. 30 Tahun 1999, alternatif penyelesaian sengketa lain antaranya: perundingan, negosiasi, mediasi, perdamaian, atau ahli penilai. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa model penyelesaian sengketa dalam kasus penerbangan komersial di Indonesia ada dua macam, yaitu melalui pengadilan atau di luar pengadilan.³²

Dengan demikian, pasal 176 UUP 2009 tidak memenuhi asas 'kejelasan dalam perundang-undangan', karena berdasarkan pasal tersebut penumpang yang mengalami keterlambatan tidak mempunyai hak untuk menuntut ganti rugi kepada maskapai penerbangan di pengadilan. Dengan demikian, pengaturan penyelesaian sengketa melalui pengadilan dan di luar pengadilan, perlu diletakkan dalam satu pasal atau

³¹ Penjelasan pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan bahwa asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan hendaklah memenuhi persyaratan kaedah penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematis, pilihan kata atau terminologi, serta bahasa undang-undang

yang jelas dan mudah difahami, sehingga tidak menimbulkan pelbagai tafsiran dalam pelaksanaannya.

³² Annalisa Yahanan & Rahmah Ismail. 2011. Model penyelesaian pertikaian dalam penerbangan komersial Indonesia dan Konvensyen Warsaw 1929. *Proceeding National Conference on Dispute Resolution 2011*, hlm. 212-225.

dalam paragraph yang sama tentang gugatan supaya mudah difahami.

Apabila pasal 176 UUP 2009 menutup akses penumpang yang mengalami kerugian karena keterlambatan pengangkutan untuk mendapatkan haknya di pengadilan, maka penumpang yang mengalami keterlambatan dapat memanfaatkan pasal 365 (a) UUP 2009, yang berbunyi;

Majelis Profesi Penerbangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 364 mempunyai tugas melaksanakan mediasi antara penyedia jasa penerbangan, personel dan pengguna jasa penerbangan.

Berdasarkan pasal 365 (a) UUP 2009, apabila terjadi sengketa antarapenumpang dengan pihak pengangkut udara terkait dengan keterlambatan pengangkutan, maka pihak penumpang dapat menggunakan jasa Majelis Profesi Penerbangan (MPP) untuk membantu sebagai mediator dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh pihak penumpang. Namun informasi sampai dengan sekarang belum pernah ada diteliti (hasil penelitian) tentang peranan MPP dalam membantu menyelesaikan sengketa dalam kasus penerbangan yang merugikan

penumpang khususnya kasus keterlambatan (*delay*).

E. REKOMENDASI

Berdasarkan fakta yang sudah disebutkan di atas, untuk melindungi penumpang yang mengalami keterlambatan dalam menuntut haknya di pengadilan, maka konteks pasal 176 UUP 2009 perlu perbaiki sebagai berikut:

Penumpang, pemilik bagasi kabin, pemilik bagasi tercatat, pengirim kargo, dan/atau ahli waris penumpang, yang menderita kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 141, Pasal 143, Pasal 144, Pasal 145, Pasal 146 dan Pasal 173 dapat mengajukan gugatan terhadap pengangkut di pengadilan negeri di wilayah Indonesia dengan menggunakan hukum Indonesia atau dapat diselesaikan dengan cara arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa lain.

Penggunaan kata dengan cara 'arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa lain' disesuaikan dengan istilah dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif penyelesaian sengketa dan pasal 23 Permenhub No. KM 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara.

F. KESIMPULAN

Muatan pasal 176 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang penerbangan tidak mencerminkan asas pengayoman (perlindungan hukum), keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan dan kepastian hukum sesuai dengan asas yang diamanahkan dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian penumpang selaku pengguna tidak mendapatkan pengayoman (perlindungan) dan keadilan dalam mengakses hak mereka di Pengadilan apabila menderita kerugian yang disebabkan keterlambatan pengangkutan penumpang. Pasal 176 UUP 2009 merupakan pasal mati (*dode letter*) yang perlu direvisi agar akses penumpang kepada keadilan tidak tersumbat.

DAFTAR PUSTAKA

- A.S Natabaya. 2006. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Annalisa Yahanan. 2014. 'Usaha Patungan Penerbangan Komersial Indonesia-Malaysia: Pengangkutan Biaya Murah (*Low Cost Carrier*) dan Perlindungan Penumpang, (2014), Jurnal Spektrum, Vol 11/No.2/Oktober 2014.
- Annalisa Yahanan & Rahmah Ismail. 2011. Penerbangan komersial: hak maklumat penumpang berhubung kelewatan dalam undang-undang Indonesia. Malaysia International conference on consumer law 2011. *Social Justice 7 Consumer Law Proceeding 2011*.
- Annalisa Yahanan & Rahmah Ismail. 2011. Model penyelesaian pertikaian dalam penerbangan komersial Indonesia dan Konvensyen Warsaw 1929. *Proceeding National Conference on Dispute Resolution 2011*.
- Anon, 2003, Delay Penerbangan Sungguh Merugikan Penumpang, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/03/03/m0awep-delay-penerbangan-sungguh-merugikan-penumpang> [16 Agustus 2013].
- Anon, 2012, Jumlah Pulau Indonesia Menyusut, <http://pesatnews.com/read/2012/02/10/153/jumlah-pulau->