

**BAB III**

**TANGGUNG JAWAB MASKAPAI TERHADAP KETERLAMBATAN**

**PENERBANGAN DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG PENERBANGAN**

**DAN PERLINDUNGAN KONSUMEN**

**A. Tanggung Jawab Pengangkut Atas Keterlambatan Penerbangan**

**1. Perspektif UUP**

Konsep teori pengangkutan adalah gambaran proses pengangkutan yang direkonstruksi dari ketentuan undang-undang dan/atau perbuatan pihak-pihak dalam perjanjian pengangkutan. Gambaran proses pengangkutan dimulai sejak terjadinya perjanjian pengangkutan antara pihak-pihak, kemudian pemenuhan kewajiban dan hak sesuai dengan syarat-syarat umum pengangkutan yang meliputi pembayaran biaya pengangkutan, dan tanggung jawab pengangkut sampai berakhirnya perjanjian pengangkutan. Gambaran pengangkutan ini dimulai dari tempat pemberangkatan dan berakhir di tempat tujuan yang telah ditentukan dalam undang-undang dan/atau perjanjian pengangkutan.

Apabila di inventarisasi, ketentuan pasal-pasal undang-undang Pengangkutan yang menggambarkan proses pengangkutan yang dapat direkonstruksi adalah ketentuan pasal-pasal sebagai berikut:<sup>121</sup>

- a. Cara terjadi perjanjian pengangkutan antara pengangkut dan penumpang atau pengirim barang;  
Saat pembayaran biaya pengangkutan, diikuti penerbitan dokumen;  
Tempat dimulai pengangkutan dan berakhir pengangkutan;
- b. Tanggung jawab pengangkut dalam hal ini terjadi kecelakaan/musibah;
- c. Ganti kerugian dan cara penyelesaian;

---

<sup>121</sup> Abdulkadir Muhammad, *op. cit.*, hlm 39.

d. Cara berakhir pengangkutan dan perjanjian pengangkutan;

Secara Umum setiap pengangkutan bertujuan untuk tiba di tempat tujuan dengan selamat dan meningkatkan nilai guna bagi penumpang ataupun barang yang diangkut. Tiba ditempat tujuan artinya proses pemindahan dari satu tempat ketempat tujuan berlangsung tanpa hambatan dan kemacetan, sesuai dengan waktu yang direncanakan.<sup>122</sup> Ketidaksesuaian waktu itu lah atau yang sering disebut keterlambatan yang kerap kali menjadi suatu permasalahan dalam dunia penerbangan.

Secara harfiah keterlambatan berarti tidak tepat atau tidak sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan, atau dapat juga diartikan kemunduran jadwal. Dikaitkan dengan kegiatan penerbangan, maka dapat dikemukakan bahwa keterlambatan penerbangan (*delay*) adalah suatu keadaan dimana penerbangan tidak sesuai dengan waktu keberangkatan pesawat dari Bandar udara menuju Bandar udara tujuan. Keterlambatan penerbangan tentunya akan menimbulkan konsekuensi bagi penumpang antara lain: akan terlambat tiba di tempat tujuan, harus menunggu hingga diberangkatkan. Berdasarkan Pasal 1 angka 30 UUP mendefinisikan keterlambatan sebagai berikut “Keterlambatan adalah terjadinya perbedaan waktu antara waktu keberangkatan atau kedatangan yang dijadwalkan dengan realisasi waktu keberangkatan atau kedatangan.”

Dengan Adanya keterlambatan penerbangan bagi penumpang tentunya akan menimbulkan kerugian terutama sekali perasaan jenuh menunggu, tertundanya aktifitas-aktifitas yang semestinya dapat dilakukan bahkan akan kehilangan kesempatan-kesempatan, artinya terjadinya suatu keterlambatan penerbangan akan menimbulkan kerugian bagi penumpang. Artinya penumpang dapat menggugat perusahaan penerbangan, terutama jika mengacu pada ketentuan pada UUP sebagaimana diuraikan berikut ini::

---

<sup>122</sup>*Ibid.*, hlm 15.

1. Pasal 140 ayat (1) UUP, yang mengatur bahwa “badan usaha angkutan udara niaga wajib mengangkut orang dan/atau kargo, dan pos setelah disepakatinya perjanjian pengangkutan.
2. Pasal 146 UUP, yang mengatur bahwa "Pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita karena keterlambatan pada angkutan penumpang, bagasi, atau kargo, kecuali apabila pengangkut dapat membuktikan bahwa keterlambatan tersebut disebabkan oleh **faktor cuaca** dan **teknis operasional**.
3. Pasal 147 UUP, yang mengatur sebagai berikut:
  - 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.
4. Pasal 149 UUP yang mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai batas waktu keterlambatan angkutan udara diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri.

Berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan No. 25 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Angkutan Udara (“**Permenhub 25/2008**”) mengatur sebagai berikut:

### 1. Pasal 36 huruf d dan huruf e

“Pengangkut berkewajiban menaati ketentuan wajib angkut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal terjadi keterlambatan karena kesalahan pengangkut berkewajiban memberikan kompensasi kepada calon penumpang dalam bentuk sebagai berikut;

- a. Keterlambatan lebih dari 30 menit sampai dengan sampai dengan 90 menit, perusahaan angkutan udara niaga berjadwal wajib memberikan minuman dan makanan ringan;
- b. Keterlambatan lebih dari 90 menit sampai dengan 180 menit, perusahaan angkutan udara 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 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.”

Peraturan Menteri tersebut mengatur tentang keterlambatan pesawat dengan detail dan memberikan kewajiban kepada maskapai untuk memberikan pelayanan tambahan terhadap penumpang atas keterlambatan tersebut. Selanjutnya regulasi di bidang pengangkutan udara ditambah dengan Peraturan Menteri Perhubungan No. 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara (“**Permenhub 77/2011**”) yang mengatur secara khusus tentang bentuk tanggung jawab pengangkut yakni:

1. *Pasal 2 Permenhub 77/2011* yang menentukan bahwa Pengangkut Angkutan Udara bertanggung jawab atas kerugian terhadap:
  - a. penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap atau luka-luka;
  - b. hilang atau rusaknya bagasi kabin;
  - c. hilang, musnah, atau rusaknya bagasi tercatat;
  - d. hilang, musnah, atau rusaknya kargo;
  - e. **keterlambatan angkutan udara; dan**
  - f. kerugian yang diderita oleh pihak ketiga.
  
2. *Pasal 9 Permenhub 77/2011*, mengatur lebih lanjut dengan memperluas definisi keterlambatan angkutan udara yang mana mencakup:
  - a. keterlambatan penerbangan (*flight delayed*);
  - b. tidak terangkutnya penumpang dengan alasan kapasitas pesawat (*denied boarding passenger*); dan

- c. pembatalan penerbangan (*cancelation of flight*).
3. *Pasal 9 Permenhub 77/2011*, menentukan jumlah ganti kerugian untuk penumpang atas keterlambatan penerbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf a ditetapkan sebagai berikut:
- a. keterlambatan lebih dari 4 (empat) jam diberikan ganti rugi sebesar Rp 300.000.000,- (tiga ratus ribu rupiah) per penumpang;
  - b. diberikan ganti kerugian sebesar 50% (lima puluh persen) dari ketentuan huruf a apabila pengangkut menawarkan tempat tujuan lain yang terdekat dengan tujuan penerbangan akhir penumpang (*re-routing*) dan pengangkut wajib menyediakan tiket penerbangan lanjutan atau menyediakan transportasi lain sampai tempat tujuan apabila tidak ada moda transportasi selain angkutan udara;
  - c. Dalam hal dialihkan kepada penerbangan berikutnya atau penerbangan milik Badan usaha Niaga Berjadwal lain, penumpang dibebaskan dari biaya tambahan, termasuk peningkatan kelas pelayanan (*up grading class*) atau apabila terjadi penurunan kelas atau sub kelas pelayanan, maka terhadap penumpang wajib diberikan sisa uang kelebihan dari tiket yang dibeli.
4. *Pasal 12 Permenhub 77/2011*, mengatur tentang pembatalan penerbangan sebagai berikut:
- 1) Dalam hal terjadi pembatalan penerbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf c, pengangkut wajib memberitahukan kepada penumpang paling lambat 7 (tujuh) hari kalender sebelum pelaksanaan penerbangan.
  - 2) Pembatalan penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pengangkut wajib mengembalikan seluruh uang tiket yang telah dibayarkan oleh penumpang.
  - 3) Pembatalan penerbangan yang dilakukan kurang dari 7 (tujuh) hari kalender sampai dengan waktu keberangkatan yang telah ditetapkan, berlaku ketentuan Pasal 10 huruf b dan c. Pembatalan penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila badan usaha angkutan udara niaga berjadwal melakukan perubahan jadwal penerbangan (**retiming** atau **rescheduling**).

Dalam hukum pengangkut terdapat tiga prinsip atau ajaran dalam menentukan tanggung jawab pengangkut, yaitu sebagai berikut:<sup>123</sup>

- a. Prinsip tanggung jawab atas dasar kesalahan (*based on fault* atau *liability based on fault principle*);
- b. Prinsip tanggung jawab atas dasar praduga (*rebuttable presumption of liability*

---

<sup>123</sup>K. Martono, *Pengantar Hukum Udara Nasional dan Internasional*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 146.

*principle*);

c. Prinsip tanggung jawab mutlak (*no fault, atau strict liability, absolute liability principle*).

Berikut dipaparkan mengenai ketiga prinsip pertanggungjawaban pengangkut tersebut di atas. Pertama, prinsip tanggung jawab atas dasar kesalahan (*based on fault* atau *liability based on fault principle*), Dalam ajaran ini bahwa dalam menentukan tanggung jawab pengangkutan di dasarkan pada pandangan bahwa yang membuktikan kesalahan pengangkut adalah pihak yang dirugikan atau penggugat. Dalam hukum positif Indonesia, prinsip ini dapat menggunakan Pasal 1365 BW, yang sangat terkenal dengan pasal perbuatan melawan hukum (*onrecht matigedaad*). Menurut konsepsi pasal ini mengharuskan pemenuhan unsur-unsur untuk menjadikan suatu perbuatan melanggar hukum dapat dituntut ganti rugi, yaitu antara lain:

- 1) adanya perbuatan melawan hukum dari tergugat;
- 2) perbuatan tersebut dapat dipersalahkan kepadanya;
- 3) adanya kerugian yang diderita akibat kesalahan tersebut.

Makna dari “perbuatan melawan hukum,” tidak hanya perbuatan aktif tetapi juga perbuatan pasif, yaitu meliputi tidak berbuat sesuatu dalam hal yang seharusnya menurut hukum orang yang harus berbuat. Penetapan ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata ini memberi kebebasan kepada penggugat atau pihak yang dirugikan untuk membuktikan bahwa kerugian itu timbul akibat perbuatan melanggar hukum dari tergugat. Sedangkan aturan khusus mengenai tanggung jawab pengangkut berdasarkan prinsip kesalahan biasanya ditentukan dalam undang-undang yang mengatur masing-masing jenis pengangkutan.

Prinsip yang kedua, yaitu prinsip tanggung jawab atas dasar praduga (*rebuttable presumption of liability principle*), menurut prinsip ini tergugat dianggap selalu bersalah kecuali tergugat dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah atau dapat mengemukakan hal-hal yang dapat membebaskan dari kesalahan. Prinsip inilah yang dianut dalam UUP

sebagaimana tercermin dalam Pasal 146 UUP. Jadi dalam prinsip ini hampir sama dengan prinsip yang pertama, hanya saja beban pembuktian menjadi terbalik yaitu pada tergugat untuk membuktikan bahwa tergugat tidak bersalah.

Dalam KUH Dagang, prinsip tanggung jawab atas dasar praduga bersalah dapat ditemukan dalam Pasal 468 yang menyatakan:

“Perjanjian pengangkutan menjanjikan pengangkut untuk menjaga keselamatan barang yang harus diangkut dari saat penerimaan sampai saat penyerahannya. Pengangkut harus mengganti kerugian karena tidak menyerahkan seluruh atau sebagian barangnya atau karena ada kerusakan, kecuali bila Ia membuktikan bahwa tidak diserahkannya barang itu seluruhnya atau sebagian atau kerusakannya itu adalah akibat suatu kejadian yang selayaknya tidak dapat dicegah atau dihindarinya, akibat sifatnya, keadaannya atau suatu cacat barangnya sendiri atau akibat kesalahan pengirim. Ia bertanggung jawab atas tindakan orang yang dipekerjakannya, dan terhadap benda yang digunakannya dalam pengangkutan itu.”

Prinsip yang ketiga, prinsip tanggung jawab mutlak (*no fault, atau strict liability, absolute liability principle*). Menurut prinsip ini, bahwa pihak yang menimbulkan kerugian dalam hal ini tergugat selalu bertanggung jawab tanpa melihat ada atau tidak adanya kesalahan atau tidak melihat siapa yang bersalah atau suatu prinsip pertanggungjawaban yang memandang kesalahan sebagai suatu yang tidak relevan untuk dipermasalahkan apakah pada kenyataannya ada atau tidak ada. Pengangkut tidak mungkin bebas dari tanggung jawab dengan alasan apapun yang menimbulkan kerugian bagi penumpang atau pengirim barang. Prinsip ini dapat dirumuskan dalam kalimat pengangkut bertanggung jawab atas setiap kerugian yang timbul karena peristiwa apapun dalam penyelenggaraan pengangkutan.

Dalam perundang-undangan mengenai pengangkutan prinsip tanggung jawab mutlak tidak diatur. Hal ini tidak mungkin diatur karena alasan bahwa pengangkut yang berusaha di bidang jasa angkutan tidak perlu dibebani dengan risiko yang terlalu berat. Namun tidak berarti para pihak tidak boleh menggunakan prinsip ini dalam perjanjian pengangkutan, hal tersebut berdasarkan asas perjanjian yang bersifat kebebasan berkontrak.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup>Abdulkadir Muhammad, *op. cit.*, hlm 41.

Berdasarkan pengaturan Pasal 140, 146, dan 147 UUP bahwa pengangkut berkewajiban terhadap kerugian yang timbul akibat tidak terangkutnya penumpang sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan kecuali apabila pengangkut dapat membuktikan bahwa keterlambatan tersebut disebabkan oleh **faktor cuaca dan teknis operasional**. Dari pengecualian tersebut dapat kita tarik kesimpulan bahwa dalam UUP khususnya tanggung jawab pengangkut terhadap keterlambatan penerbangan menganut prinsip tanggung jawab karena praduga (*rebuttable presumption of liability principle*). Karena dalam hal keterlambatan penerbangan, pengangkut dianggap selalu bersalah kecuali pengangkut dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah atau dapat mengemukakan hal-hal yang dapat membebaskan dari kesalahan. Pengangkut dapat bebas dari sanksi dan/atau ganti kerugian terhadap keterlambatan jika pengangkut dapat membuktikan bahwa keterlambatan penerbangan tersebut merupakan akibat dari faktor cuaca dan teknis operasional. Jadi dalam hal ini pengangkut lah yang mempunyai kewajiban untuk membuktikan bahwa ia tidak bersalah.

Menurut hemat bentuk tanggung jawab pengangkut atas terjadinya keterlambatan penerbangan pesawat sebenarnya telah diakomodir dalam UUP dan peraturan pelaksanaannya khususnya Permenhub 77/2011. Permenhub 77/2011 mengatur secara khusus mengenai tanggung jawab pengangkut angkutan udara. Pasal 4 jo Pasal 12 Permenhub 77/2011 telah mengatur lebih jelas dan rinci mengenai sanksi-sanksi bagi Pengangkut/maskapai apabila bila terjadi keterlambatan penerbangan. Namun ketika penumpang tidak puas dengan sanksi atau besaran ganti kerugian yang telah diberikan, maka tidak menutup kemungkinan jika Penumpang melakukan gugatan ke Pengadilan Negeri dengan dasar perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara.

## **2. Perspektif UUPK**

Pasal 1 butir ke-2 UUPK memberikan definisi konsumen sebagai 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.

Berdasarkan definisi tersebut terdapat suatu pemahaman yang pada umumnya dianut dalam UUPK diseluruh dunia, bahwa konsumen haruslah seorang pemakai akhir dari suatu barang maupun jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Di dalam kepustakaan ekonomi dikenal konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen dalam UUPK adalah konsumen akhir.<sup>125</sup> Hal lain yang perlu dikemukakan dalam pengertian konsumen ini adalah syarat untuk tidak diperdagangkan yang menunjukkan sebagai konsumen akhir (*end consumer*) dan sekaligus membedakan dengan konsumen antara (*derived/intermediate consumer*).<sup>126</sup>

Lebih lanjut lagi berdasarkan peraturan Menteri Perhubungan No. 49 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Penumpang Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri (“**Permenhub No.49/2012**”) “Penumpang adalah orang yang namanya tercantum dalam tiket yang dibuktikan dengan dokumen identitas diri yang sah dan memiliki pas masuk pesawat (*boarding pass*).

Berdasarkan definisi-definisi tersebut diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa penumpang adalah orang pemakai jasa yang tersedia dalam masyarakat yang sifatnya adalah sebagai konsumen akhir dan bukan untuk diperdagangkan kembali. Maka jelaslah bahwa penumpang pewart udara termasuk dalam definisi Konsumen berdasarkan UUPK. Dengan demikian penumpang dalam hal ini memperoleh hak sebagai konsumen berdasarkan Pasal 6 UUPK sebagai berikut:

<sup>125</sup> Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), hlm 4.

<sup>126</sup> *Ibid.*, hlm 13.

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. **hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;**
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Berdasarkan paparan Pasal 6 UUPK, maka kewajiban yang melatkat pada Pelaku Usaha adalah memberikan kompenasasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya. Artinya jika terjadi keterlambatan pesawat , maka tanggung jawab Pelaku Usaha adalah memberikan Kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas tiket yang telah dibeli oleh konsumen.

UUPK memberikan perlindungan kepada konsumen secara normatif dengan memberikan hak dan kewajiban baik pelaku usaha maupun konsumen, serta tanggung jawab pelaku usaha berdasarkan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Pasal 19 UUPK, yang mengatur bahwa:

- a. Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
  - b. 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 perundang-undangan yang berlaku.
  - c. Pemberian gantirugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
  - d. 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.
  - e. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.
2. Pasal 23 UUPK, yang mengatur mengenai penyelesaian sengketa sebagai berikut:
- “Pelaku usaha yang menolak dan atau tidak memberi tanggapan dan atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), dapat digugat melalui badan penyelesaian sengketa konsumen atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.”
3. Pasal 28 UUPK, yang mengatur mengenai beban pembuktian sebagai berikut:
- 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.

Berdasarkan uraian Pasal 23 UUPK tersebut diatas, diketahui bahwa lembaga yang dapat menyelesaikan sengketa konsumen adalah Badan Perlindungan Konsumen (“BPSK”) atau Pengadilan Negeri. Selanjutnya didalam UUPK tidak diatur lebih lanjut tentang penyelesaian sengketa konsumen, namun sengketa konsumen diatur dalam Pasal 1 angka 8 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa (“**Kepmenperin No. 350/MPP/Kep/12/2001**”) adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti kerugian atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian

akibat mengkonsumsi barang dan/atau memnfaatkan jasa. Dengan demikian dalam hal terjadi sengketa antara Pelaku Usaha atau yang dalam hal ini adalah maskapai/pengangkut dengan konsumen atau yang dalam hal ini adalah penumpang adalah dapat dikategorikan sebagai sengketa konsumen.

Menurut Hemat Penulis, UUPK hanya memberikan perlindungan secara normatif terhadap penumpang/atau konsumen yang ditegaskan dalam Pasal 6 point h jo Pasal 19 a UUPK yang mengatur mengenai hak sebagai konsumen untuk mendapatkan ganti kerugian karena tidak sesuai dengan perjanjian pengangkutan dan kewajiban dari Pelaku Usaha/Pengangkut memberi ganti kerugian kepada konsumen/penumpang akibat kerugian akibat dari jasa diperdagangkan oleh pelaku usaha/pengangkut.

Terhadap penyelesaian sengketa konsumen UUK telah mengatur berdasarkan Pasal 23 UUPK yang menyatakan bahwa pelaku usaha yang menolak dan atau tidak memberi tanggapan dan atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), dapat digugat melalui badan penyelesaian sengketa konsumen atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen. Dengan demikian penyelesaian sengketa konsumen atau penumpang dalam hal terjadi kerugian karena keterlambatan penerbangan dapat mengajukan gugatan ganti kerugian dengan jalur Non-Litigasi melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (“BPSK”) atau dengan jalur Litigasi Melalui Gugatan ke Pengadilan.

## **B. Penyelesaian Hukum terhadap Keterlambatan Penerbangan**

### **1. Posisi Kasus**

Pada sub bab ini penulis akan memaparkan mengenai bagaimana kronologis kasus yang akan penulis angkat sebagai pembahasan mengenai perjanjian baku dalam penulisan makalah ini. Kronologis kasus tersebut sebagai berikut:

- a. Penggugat yakni Hastadjo Boedi Wibowo mengajukan gugatan PMH terhadap tergugat PT Indonesia Airasia ke pengadilan Tangerang.
- b. Nomor Perkara 305/Pdt.ZG/2009/PN.TNG
- c. Perkara tersebut diputus oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Tangerang pada tanggal 04 Februari 2010 dimenangkan oleh pihak Hastardjo B.W selaku penggugat.
- d. Pihak PT Indonesia Airasia mengajukan Banding ke Pengadilan timggi Banten dengan Nomor Perkara 54/Pdt/2010/PT.BTN, tanggal 18 Oktober 2010.
- e. Pada tingkat PT putusnya menguatkan putusan PN yang berarti tetap memenangkan Pihak penggugat (Hastardjo B.W)
- f. Pihak PT AIR ASIA mengajukan kasasi namun dalam putusan MA tetap menguatkan putusan-putusan sebelumnya. Yang berarti PT Indonesia Airasia terbukti bersalah secara mutlak.

Demikian secara garis besar kronologis kasus tersebut dimana dalam kronologis kasus tersebut dapat kita lihat karena kecewanya Hastadjo B.W selaku konsumen yang merasa dirugikan dengan adanya keterlambatan penerbangan yang dilakukan oleh PT Indonesia Airasia. Kemudian Hastadjo B.W melanjutkan (menggugat) hal tersebut ke Pengadilan Negeri Tangerang dimana dalam salah satu posita gugatannya yaitu:

1. Tergugat tidak melaksanakan kewajibannya;
  - a. Tergugat selaku perusahaan angkutan udara telah tidak melaksanakan kewajiban hukumnya dengan baik yaitu dengan tidak melaksanakan jadwal penerbangan yang telah ditentukannya sendiri dan telah dipublikasikan ke calon penumpang;
  - b. Sudah sepatutnya apabila Tergugat telah mencantumkan jadwal penerbangan pesawat pada pukul 06.00 WIB maka Tergugat sudah harus memastikan ketersediaan pesawat. Bahwa walaupun (*quad non*) tindakan Tergugat membatalkan penerbangan dapat ditoleransi, namun Tergugat masih memiliki waktu 16 jam untuk menyediakan pesawat

pengganti tujuan Jakarta-Yogyakarta dengan jadwal penerbangan Pukul 06.00 WIB;

- c. Upaya untuk mencari dan menyediakan pesawat pengganti tidak dilakukan oleh Tergugat dan hal ini membuktikan bahwa Tergugat tidak melaksanakan kewajiban hukumnya;
2. Tergugat telah melanggar hak subjektif Penggugat sebagai calon penumpang;
    - a. Bahwa tindakan Tergugat yang melakukan pembatalan penerbangan secara sepihak telah melanggar hak subjektif Penggugat yang diberikan oleh Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (Undang-Undang Penerbangan), yang mewajibkan perusahaan angkutan udara niaga mengangkut penumpang, setelah disepakati perjanjian pengangkutan (tiket penerbangan);
    - b. Sebagai calon penumpang Penggugat berhak atas pelayanan yang layak apabila terjadi pembatalan jadwal penerbangan secara sepihak Tergugat wajib mengupayakan untuk mengganti penerbangan Penggugat dengan penerbangan lain atau mengalihkan angkutan ke perusahaan angkutan udara lainnya pada hari dan waktu yang sama, namun hal ini tidak dilakukan oleh Tergugat;

Selanjutnya dalam petitumnya salah satu poin yang ia mohonkan pada pihak pengadilan Negeri Jakarta Pusat adalah:

3. Tergugat telah melanggar ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1995 tentang Angkutan Udara (“**PP No.40 Tahun 1995**”);
  - a. Tergugat tidak memenuhi kewajiban selaku perusahaan angkutan udara dengan memberikan pelayanan yang layak kepada Penggugat selaku pengguna jasa angkutan udara sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 41 ayat (2) Peraturan Pemerintah yang menyatakan:

“Dalam hal terjadi keterlambatan demi penundaan dalam pengangkutan karena kesalahan pengangkut, perusahaan angkutan wajib memberikan pelayanan yang layak kepada penumpang atau memberikan ganti rugi atas kerugian yang secara nyata dialami oleh penumpang atau pemilik barang;”

Pada poin inilah penulis akan lebih memfokuskan pembahasan dimana penerapan Prinsip tanggung jawab pengangkut dalam kasus yang digugat oleh Hastardjo B.W kepada Pihak PT Indonesia Airasia. Pada sub bab selanjutnya penulis akan memaparkan bagaimana pertimbangan majelis hakim Pengadilan Negeri Tangerang atas gugatan tersebut dalam putusannya dan dilanjutkan dengan pembahasan mengenai pertanggung jawaban pengangkut berdasarkan UUP dan UUPK serta peraturan pelaksanaannya.

Karena pada dasarnya tindakan Tergugat yang melakukan pembatalan penerbangan secara sepihak telah melanggar hak subjektif Penggugat yang diberikan oleh UUP yang mewajibkan perusahaan angkutan udara niaga mengangkut penumpang, setelah disepakati perjanjian pengangkutan (tiket penerbangan);

## 2. **Pertimbangan Hukum Hakim**

Pertimbangan hukum hakim menyatakan bahwa Pengadilan Negeri tidak salah menerapkan hukum, oleh karena tidak ada ketentuan hukum yang melarang Pengadilan Tinggi mengambil pertimbangan putusan Pengadilan Negeri yang dinilai sudah benar dan tepat dipertimbangkan sehingga dijadikan pertimbangan putusan Pengadilan Tinggi sendiri. Demikian pula berdasarkan alat-alat bukti yang diajukan di dalam persidangan sesuai ketentuan hukum yang berlaku ternyata Penggugat berhasil membuktikan perbuatan Tergugat yang tidak jadi mengangkut Penggugat menuju Yogyakarta menggunakan pesawat No. Penerbangan QZ7340 milik Tergugat dan tidak ada keadaan memaksa (*force majeure*) yang terjadi pada peristiwa saat itu merupakan perbuatan melawan hukum yang dilakukan Tergugat, lagi pula hal ini pada hakekatnya mengenai penilaian hasil pembuktian yang bersifat penghargaan tentang suatu kenyataan. Hal mana tidak dapat dipertimbangkan dalam pemeriksaan dalam tingkat kasasi, karena pemeriksaan dalam tingkat kasasi hanya berkenaan dengan adanya kesalahan penerapan hukum, adanya pelanggaran hukum yang berlaku,

adanya kelalaian dalam memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan atau pengadilan tidak berwenang atau melampaui batas wewenangnya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.

Berdasarkan pertimbangan di atas, lagi pula ternyata bahwa putusan *judex facti* dalam perkara ini tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang, maka permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemohon Kasasi PT Indonesia Airasia tersebut harus ditolak. Oleh karena permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi ditolak, maka Pemohon Kasasi dihukum untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini.

Menurut Penulis, penerapan pertanggung jawaban pengangkut dalam kasus tersebut diatas telah sesuai, karena majelis hakim Pengadilan Negeri Tangerang yang dalam amar putusannya menyatakan Penggugat telah melakukan **perbuatan melawan hukum**. Pengangkut telah terbukti melanggar Pasal 141 ayat (1) UUP dengan tidak mengangkut penumpang sesuai dengan perjanjian pengangkutan (tiket). Pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita karena keterlambatan pada angkutan penumpang kecuali PT Indonesia AirAsia bisa membuktikan bahwa keterlambatan disebabkan karena faktor cuaca dan teknis operasional sebagaimana diatur dalam Pasal 146 jo 147 ayat (1) UUPK. Sedangkan dalam kasus tersebut PT Indonesia AirAsia tidak dapat membuktikan bahwa penyebab keterlambatan tersebut adalah dikarenakan faktor cuaca maupun teknis operasional sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan pasal 146 tersebut 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. Kemudian 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:

- 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.

Tergugat dalam eksepinya mentakan bahwa alasan keterlambatan adalah semata-mata karena adanya kerusakan pesawat, dimana kerusakan tersebut terjadi diluar kendali dan keinginan dari Tergugat (*overmact/force majeure*). Hal yang menarik dalam putusan diatas adalah bahwa Majelis Hakim menggunakan UUPK dalam pertimbangan hukumnya. Hal tersebut terjadi karena dalam petitum gugatan terdapat petitum mengenai pembatalan klausula baku yang diajukan oleh Penggugat. Bahwa Pihak PT Indonesia Airasia telah mencantumkan klausula baku pengalihan tanggung jawab dalam tiket pesawat yang dikeluarkan oleh PT Indonesia AirAsia sebagai berikut

“(a) Indonesia AirAsia akan mengangkut penumpang dan bagasinya sesuai dengan tanggal dan waktu penerbangan yang telah dipesan oleh penumpang tetapi tidak

menjamin ketepatan sepenuhnya. Indonesia AirAsia dapat melakukan perubahan tanpa pemberitahuan sebelumnya; (b) Apabila terjadi keadaan di luar kemampuan yang menyebabkan terjadinya penundaan ataupun pembatalan penerbangan Indonesia AirAsia akan berusaha memindahkan penumpang ke penerbangan lainnya dan biaya-biaya tambahan yang timbul menjadi tanggungjawab penumpang sepenuhnya; (c) Setiap tarif, jadwal dan rute penerbangan adalah yang berlaku pada saat diumumkan, Indonesia AirAsia berhak untuk melakukan perubahan syarat-syarat dan ketentuan umum, tarif dan jadwal penerbangan tanpa pemberitahuan sebelumnya.”

Berdasarkan petitum tersebut Majelis Hakim menggunakan Pasal 18 ayat (3) UUPK

Pengaturan mengenai pembatalan klausula baku hanya dicantumkan pada Pasal 18 ayat (3)

UUPK. Pasal 18 UUPK mengatur sebagai berikut:

- “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;
  - a. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
  - b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
  - c. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
  - d. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
  - e. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
  - f. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang belinya;
  - g. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.
- 2) Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.
- 3) 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) Pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan undang-undang ini.”

Pencantuman klausula baku tersebut bertentangan dengan Pasal 18 huruf a UUPK yang

menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha. Bahwa berdasarkan Pasal 18 ayat (3) UUPK konsekuensi terhadap pencantuman klausula baku mengenai pengalihan tanggung jawab adalah batal demi hukum. Namun penulis kurang sependapat dengan penggunaan UUPK dalam pertimbangan hukum hakim karena Majelis hakim yang menggunakan Pasal 18 UUPK sebagai dasar untuk membatalkan klausula baku pengalihan tanggung jawab (*exemption clause*) tersebut. Hal ini mengingat bahwa Pasal 186 ayat (1) UUP telah mengatur bahwa "Pengangkut dilarang membuat perjanjian atau persyaratan khusus yang meniadakan tanggung jawab pengangkut atau menentukan batas yang lebih rendah dari batas ganti kerugian yang diatur dalam Undang- Undang ini". Dengan demikian, Pengangkut dilarang menggunakan klausula baku pengalihan tanggung jawab jika terjadi keterlambatan penerbangan pada tiket penerbangan.

Menurut hemat penulis, majelis hakim seharusnya cukup menggunakan UUP dalam pertimbangan hukum hakim terkait dengan kasus keterlambatan penerbangan. Karena dalam penemuan hukum dikenal asas preferensi saat terjadi dua undang-undang yang sama-sama mengatur. Majelis hakim harus menggunakan asas *Lex specialis derogat legi generali*, yaitu peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan. Jadi seharusnya hakim tidak perlu menggunakan UUPK untuk membatalkan penggunaan klausula baku pengalihan tanggung jawab pada tiket penerbangan. Sehingga Majelis hakim cukup menggunakan UUP dan Permenhub No. 77 Tahun 2011 untuk menyelesaikan sengketa hukum keterlambatan penerbangan, termasuk pemberian ganti rugi terhadap penumpang yang mengugat atas keterlambatan penerbangan.