

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Dalam hal tersebut sangat jelas bahwa hukum bukan hanya berfungsi sebagai alat untuk mengatur masyarakat tetapi juga melakukan perlindungan hukum terhadap subjek hukum baik orang maupun badan hukum.

Dalam upaya perlindungan hukum tersebut, pemerintah membuat peraturan perundang-undangan dalam segala bidang termasuk penerbangan dan perlindungan konsumen. Ketentuan mengenai penerbangan diatur dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan. Pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa pengertian penerbangan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan penggunaan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, keamanan dan keselamatan penerbangan, serta kegiatan dan fasilitas penunjang lain yang terkait. Pesawat terbang adalah pesawat udara yang lebih berat dari udara, bersayap tetap, dan dapat terbang dengan tenaganya sendiri.

Sejak pesawat terbang ditemukan, sarana transportasi yang tadinya hanya ada darat (mobil) dan air (kapal atau perahu) kini bertambah satu lagi yaitu udara (pesawat). Sarana transportasi udara saat ini menjadi sangat populer

karena dianggap lebih cepat dan menghemat waktu, khususnya dikalangan dunia usaha atau bisnis, yang biasa melakukan kegiatan dagangnya baik antar tempat, antar pulau dan bahkan antar negara. Selain itu, transportasi udara juga memegang peranan penting dalam bidang pariwisata, khususnya Negara Republik Indonesia yang memiliki banyak objek wisata, untuk itu diperlukan akses yang mudah agar lokasi tersebut mudah dijangkau oleh para turis baik turis lokal maupun turis manca negara.

Pesawat udara Indonesia adalah pesawat udara yang didaftarkan dan mempunyai tanda pendaftaran Indonesia. Saat ini Negara Indonesia memiliki maskapai penerbangan komersial yang beranekaragam seperti misalnya Garuda Indonesia, Merpati Nusantara Airlines, Indonesia Air Asia, Lion Air, Wings Air, Mandala Airlines, Batavia Air dan masih banyak lagi.

Berbicara mengenai sarana transportasi maka harus pula memperhatikan pentingnya keselamatan penumpang. Setiap sarana transportasi harus memiliki fasilitas dan tingkat keselamatan yang memadai. Keselamatan penumpang dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 tentang keamanan dan keselamatan penerbangan menjelaskan bahwa keamanan dan keselamatan penerbangan adalah suatu kondisi untuk mewujudkan penerbangan yang dilaksanakan secara aman dan selamat, sesuai dengan rencana penerbangan.

Keamanan penerbangan adalah keadaan yang terwujud dari penyelenggaraan penerbangan yang bebas dari gangguan, dan/atau tindakan yang melawan hukum, sedangkan yang dimaksud dengan Keselamatan

penerbangan adalah keadaan yang terwujud dari penyelenggaraan penerbangan yang lancar, sesuai dengan prosedur operasi dan persyaratan kelaikan teknis terhadap sarana prasarana penerbangan, beserta penunjangnya.¹

Keamanan dan keselamatan merupakan hak mutlak yang harus di peroleh setiap konsumen jasa penerbangan. Hak-hak konsumen secara umum dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan secara rinci mengenai sejumlah hak yang harus diperoleh konsumen, yaitu:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih 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 sengketa secara patut;
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;

¹ Danny D, Simanjuntak H, *Standar dan Keselamatan Jasa Penerbangan*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2007, hlm. 21.

- 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.

Hak-hak konsumen yang diatur dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tersebut harus diperhatikan karena terkait erat dengan keselamatan nyawa dan jiwa dari konsumen sebagai pengguna jasa penerbangan. Berdasarkan ketentuan tersebut, konsumen penerbangan memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan sekaligus jaminan untuk mendapatkan keamanan dan keselamatan, selama menggunakan jasa penerbangan. Termasuk, mendapat perlindungan dari sejumlah kemungkinan gangguan yang dapat mengganggu kenyamanan dalam penerbangan.

Menurut Roscoe Pound² *“Hukum adalah alat untuk mengubah dan memperbaiki keadaan masyarakat.”* Untuk itu sebaiknya hukum itu wajib dipatuhi. Dengan adanya hukum yang mengatur dan pembentukan Undang-undang yang baik diharapkan tidak terjadi penyimpangan, akan tetapi pada kenyataannya masih saja terjadi banyak penyimpangan yang terjadi. Sebagai bukti penyimpangan itu adalah banyak terjadinya kasus-kasus kecelakaan

² Burhan Ashsofa, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hal. 30.

pesawat penumpang yang semakin terjadi akhir-akhir tahun ini, contohnya adalah peristiwa kecelakaan pesawat Adam Air.

Pada awal tahun 2007 Pesawat Boeing 737-400 milik maskapai penerbangan Adam Air, dengan nomor penerbangan KI-574 jurusan Surabaya-Manado, hilang dan diperkirakan jatuh di sekitar perairan Majene, Sulawesi Barat. Pesawat naas tersebut membawa 96 penumpang (11 diantaranya bayi dan anak-anak), serta enam awak pesawat. Dari sejumlah dugaan, pesawat itu sudah mengalami gangguan/kerusakan saat berada di atas perairan Majene, hingga akhirnya jatuh, pecah dan terpuruk di dasar laut (kedalaman \pm 1.600 meter).³ Selain itu, juga ada yang memperkirakan bahwa pesawat tersebut justru tidak jatuh di laut, melainkan di darat.

Belum lama berselang, menjemput pertengahan 2007, kecelakaan pesawat penumpang kembali terjadi. Kali ini dialami pesawat Boeing 737-400 milik maskapai penerbangan Garuda Indonesia, dengan nomor penerbangan GA-200, rute Jakarta-Yogyakarta. Pesawat tersebut terbakar, meledak dan hancur setelah sebelumnya gagal melakukan *landing*/pendaratan di Bandar Udara Adisutjipto, Yogyakarta. Kecelakaan tersebut menelan korban 21 penumpang dari 140 penumpang, dengan rincian 133 penumpang, lima awak kabin, pilot dan kopilot.⁴

Standar keamanan dan keselamatan merupakan ketentuan mutlak yang harus dipenuhi dalam dunia jasa penerbangan. Khususnya mengenai

³ <http://www.info-dirgantara.blogspot.com/search/> "Informasi Dunia Kedirgantaraan Daftar Kecelakaan Pesawat di Indonesia 2007-14 Maret 2008" 15 Maret 2008.

⁴ Danny D, Simanjuntak H, *Op. Cit.*, hlm. 21.

keamanan dan keselamatan penumpang. Standar kelaikan dan keamanan operasional pesawat udara, juga menjadi hal pokok yang termasuk di dalamnya. Lebih dari itu dari itu, kelaikan bandar udara serta kesiapan para personil penerbangan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, merupakan faktor vital dalam menjamin keamanan dan keselamatan penerbangan.

Selain dua contoh kasus di atas, sebelumnya juga terjadi beberapa kecelakaan pesawat penumpang. Penyebabnya pun beragam, mulai dari faktor *human eror*, buruknya kondisi cuaca, kerusakan pesawat, bandar udara kurang laik, hingga usia pesawat yang sebenarnya sudah tidak layak terbang. Sejak tahun 2000, jumlah kecelakaan pesawat penumpang kerap bertambah setiap tahunnya. Untuk tahun 2006-2007 (Maret) saja, tercatat 16 kecelakaan pesawat. Baik untuk kasus ringan, maupun berat (Pusat Studi Transportasi & Logistik (Pustral), UGM).⁵ Ditambah lagi, munculnya sejumlah maskapai penerbangan swasta yang menawarkan tarif murah (dengan konsekuensi memangkas beberapa biaya operasional penerbangan), risiko terjadinya kecelakaan seolah menanti setiap jadwal penerbangan.

Meningkatnya sejumlah kecelakaan pesawat udara, memang membuat prihatin banyak kalangan. Sayangnya, banyak pihak yang justru dengan mudah menilai bahwa dari jumlah kecelakaan pesawat udara tersebut, kebanyakan dipengaruhi oleh faktor buruknya cuaca. Sementara jika dilihat lebih jauh, banyak kemungkinan besar yang dapat memicu terjadinya kecelakaan pesawat udara. Misalnya soal usia pesawat udara yang sudah

⁵ *Ibid.* hlm. 21.

“*uzur*” alias tua, dan tidak layak lagi untuk melakukan penerbangan. Kemudian, kurangnya keterampilan dan keahlian para personil penerbangan, dalam menghadapi sejumlah ancaman bahaya penerbangan, yang pada ujungnya akan berakibat pada kecelakaan karena *human eror*.

Kriteria standar penerbangan Internasional paling mutakhir yang berlaku pada saat ini seperti:

- a. Keamanan dan kenyamanan penerbangan;
- b. Hemat bahan bakar;
- c. Tingkat kebisingan yang rendah;
- d. Mudah perawatannya serta biaya operasi yang rendah.⁶

Berdasarkan data Departemen Perhubungan Republik Indonesia (Dephub-RI) sejak tahun 2002 hingga tahun 2006 jumlah pesawat komersial atau pesawat penumpang meningkat drastis. Tahun 2006, pesawat penumpang masih berjumlah 283 unit, yaitu yang tersebar di sejumlah maskapai. Pada tahun 2003 bertambah menjadi 313 unit, pada tahun 2004 turun menjadi 270 unit. Pada tahun 2005 menjadi 300 unit dan terakhir tahun 2007 meningkat 573 unit. Persoalannya kemudian adalah dari 573 unit tersebut terdapat 200 unit pesawat yang tidak layak terbang. Termasuk dalam memberikan jaminan keamanan, dan keselamatan penerbangan dengan baik. 200 unit pesawat tersebut, dinilai telah berumur 20-35 tahun. Padahal, ketentuan baru yang disiapkan pemerintah mengenai batas umur operasional pesawat udara adalah

⁶ <http://www.bumnonline.com/search/> "Kriteria Standar Penerbangan Internasional," 4 Juni 2008.

20 tahun.⁷ Dengan demikian, kriteria yang telah dicapai Maskapai Penerbangan Indonesia yaitu:

- a. Hemat bahan bakar dan
- b. Tingkat kebisingan yang rendah.⁸

Sanksi yang harus di terima oleh pihak maskapai tertuang jelas dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 1992 tentang Penerbangan. Diantaranya adalah Pasal 60 Undang-Undang Nomor 15 tahun 1992 tentang Penerbangan yang menyatakan bahwa barangsiapa menerbangkan pesawat udara yang dapat membahayakan keselamatan pesawat udara, penumpang dan barang, dan/atau penduduk, atau mengganggu keamanan dan ketertiban umum atau merugikan harta benda milik orang lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda setinggi-tingginya Rp. 60.000.000,- (enam puluh juta rupiah).

Pasal 64 Undang-undang nomor 15 tahun 1992 tentang Penerbangan di sebutkan bahwa Barangsiapa mengoperasikan fasilitas dan/atau peralatan penunjang penerbangan yang tidak memenuhi persyaratan keamanan dan keselamatan penerbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 18.000.000,- (delapan belas juta rupiah).

Dalam bukunya *Ons strafrech Van Bemmelen*⁹ mengutarakan bahwa “*Hukum pidana adalah sebagai hukum yang bersifat publik, hukum publik*

⁷ Danny D, Simanjuntak H, *Op. Cit.*, hlm. 21.

⁸ *Ibid.*

⁹ Andi Hamzah, *Asas-asas hukum pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, Hal. 21.

harus memiliki ketegasan sebab mengatur tingkah laku manusia dan pada pelaksanaannya diambil-alih pertanggung jawabannya oleh negara tidak lagi oleh pribadi.”

Menurut Benyamin Akzim¹⁰ Dalam bukunya *Law stat international legal order* “*pembentukan norma hukum publik berbeda dengan hukum privat karena struktur norma hukum publik berada diatas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga maka otoritas publik terletak diatas hukum privat.*”

Selain mengatur tentang hak-hak konsumen, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen juga mengatur tentang kewajiban pelaku usaha dalam pasal 7 Undang-Undang *a quo*, yaitu:

- 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;

¹⁰ *Ibid*, hal. 23.

- e. Memberi kesempatan pada 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 atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Hak pelaku usaha adalah:

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya 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.

Selain untuk memperoleh keuntungan, pesawat komersil juga harus memperhatikan kewajiban-kewajibannya dalam menjamin hak-hak konsumen (pengguna jasa penerbangan). Kecelakaan pesawat komersil yang sering terjadi saat ini banyak disebabkan oleh manajemen Maskapai Penerbangan Indonesia yang kurang baik. Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh tentang masalah tersebut dan menyusun proposal skripsi ini dengan judul: “PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGGUNA JASA PENERBANGAN DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 1992 TENTANG PENERBANGAN”.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari berbagai permasalahan yang telah terjadi, penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah Pemerintah Republik Indonesia sudah memberikan perlindungan secara maksimal kepada pengguna jasa pelayanan penerbangan?
2. Apakah pihak maskapai penerbangan telah memenuhi standar keamanan dan keselamatan kepada pengguna jasa penerbangan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk meneliti sejauhmana pemerintah memberikan perlindungan hukum kepada pengguna jasa pelayanan penerbangan.

- b. Untuk meneliti sejauhmana pihak maskapai penerbangan memenuhi standar keamanan dan keselamatan kepada pengguna jasa penerbangan.

2. Manfaat Penelitian

a. Segi Teoritis

Suatu penelitian dalam ilmu hukum diharapkan dapat bermanfaat dalam usaha pembentukan hukum agar pelaksanaan penegakan hukum menjadi lebih baik sehingga hukum akan lebih efektif dapat lebih baik. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum mengenai penerbangan.

b. Segi Praktis

Dari segi praktis, penelitian ini merupakan syarat yang harus dipenuhi penulis untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman terhadap penulis mengenai ketentuan hukum tentang penerbangan dan perlindungan hukum terhadap pengguna jasa penerbangan.