

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Seiring dengan perkembangan zaman, pengangkutan udara menjadi salah satu aspek penting dalam hubungan bisnis. Kondisi tersebut merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat karena arus migrasi yang masif dan jangkauan wilayah yang dituju semakin luas serta didukung oleh kemajuan teknologi, telekomunikasi, dan transportasi. Terlebih Indonesia merupakan negara berbentuk kepulauan yang jarak tempuh antar pulau cukup jauh sehingga dengan pengangkutan udara masalah tentang jarak pun hanya menjadi sebuah masalah kecil.<sup>1</sup> Jarak antar kota ataupun antar negara dapat dicapai dengan hanya hitungan jam. Semua masalah dapat dimudahkan dengan adanya jasa pengangkutan udara yang menjadi sangat penting di Indonesia.<sup>2</sup> Melihat kondisi Indonesia yang merupakan negara berkembang dan termasuk dalam negara terpadat keempat di dunia,<sup>3</sup> maka berdampak pula pada meningkatnya perpindahan orang dan barang sehingga keberadaan pengangkutan udara menjadi sangat penting sebagai penunjang dan pendorong dalam perkembangan perekonomian di negara Indonesia.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Pengangkutan Niaga*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, h. 7-8

<sup>2</sup> R. Soekardono, *Hukum Dagang Indonesia Jilid II*, Rajawali Press, Jakarta, 1986, h. 4

<sup>3</sup> Internet World Stats, *The World Population And The Top Ten Countries With The Highest Population*, diakses melalui <https://www.internetworldstats.com/stats8.htm> dikunjungi pada tanggal 25 November 2019 pukul 21.30 WIB

<sup>4</sup> H. M. Nasution, *Manajemen Transportasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1996, h. 11

Kemudahan yang dimaksud dalam berbagai bentuk, yaitu dapat dalam bentuk kemudahan memilih jam penerbangan yang diinginkan, dalam bentuk memilih pelaku usaha jasa pengangkutan udara, ataupun kemudahan dalam memesan tiket itu sendiri. Kemudahan tersebut memiliki keuntungan dan kelemahan yang membuat konsumen dapat mempertimbangkan dan akhirnya dapat memilih jenis pengangkutan mana yang diinginkan.<sup>5</sup>

Pengangkutan udara juga dilaksanakan berdasarkan perjanjian pengangkutan. Perjanjian pengangkutan adalah suatu perjanjian dimana satu pihak menyanggupi untuk dengan aman membawa orang atau barang dari satu tempat ke tempat lain, sedangkan pihak yang lain menyanggupi akan membayar ongkosnya.<sup>6</sup> Perjanjian pengangkutan juga dapat didefinisikan sebagai kegiatan pemindahan orang dan/atau barang dari suatu tempat ke tempat lain baik melalui angkutan darat, angkutan perairan, maupun angkutan udara dengan menggunakan alat angkutan.<sup>7</sup> Dalam perkembangannya, konsep pengangkutan dapat digolongkan menjadi tiga aspek yaitu:<sup>8</sup>

1. Pengangkutan sebagai usaha (*business*);
2. Pengangkutan sebagai perjanjian (*agreement*);
3. Pengangkutan sebagai proses penerapan (*applying process*).

Pengangkutan dalam perjanjian selalu didahului oleh kesepakatan antara pihak pengangkut dan pihak penumpang atau pihak pengirim. Kesepakatan yang terjadi pada dasarnya terdiri atas hak dan kewajiban, baik pihak pengangkut dan pihak penumpang maupun pihak pengirim.

Perjanjian pengangkutan pada umumnya bersifat tidak tertulis (lisan) tetapi selalu didukung oleh dokumen pengangkut. Dokumen pengangkut sendiri memiliki

---

<sup>5</sup> Lestari Ningrum, *Usaha Perjalanan Wisata Dalam Perspektif Hukum Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, h. 4

<sup>6</sup> Subekti, *Hukum Perjanjian*, Internasional, Jakarta, 1985, h. 1

<sup>7</sup> Hasim Purba, *Suatu Pedoman Memahami Ilmu Hukum*, Cahaya Ilmu, Medan, 2006, h. 9

<sup>8</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Op.cit.*, h. 1

fungsi sebagai bukti bahwa telah terjadi perjanjian pengangkutan dan wajib dilaksanakan oleh para pihak yang mengadakan perjanjian. Pada dasarnya dalam perjanjian pengangkutan terdapat dua pihak, yaitu pengangkut dalam hal ini adalah maskapai penerbangan dan pihak konsumen sebagai pengguna jasa pengangkutan.<sup>9</sup> Dalam prinsip prestasi yang diatur dalam Pasal 1234 BW, segala perbuatan pemberian dan penerima jasa yang saling berhubungan dengan hak dan kewajiban bersifat timbal balik yang mewajibkan kedua belah pihak melakukan prestasi secara timbal balik. Dalam setiap perikatan ataupun perjanjian tentunya memiliki ketentuan yang jelas mengenai subjek, objek, dan hak serta kewajiban para pihak yang saling berkaitan.<sup>10</sup>

Didalam perjanjian pengangkutan udara terdapat subjek dan objek perjanjian. Objek hukum pengangkutan udara merupakan segala sesuatu yang digunakan untuk mencapai tujuan hukum sedangkan subjek hukum pengangkutan udara yaitu:<sup>11</sup>

- a. Para pihak yang secara langsung terikat dalam perjanjian untuk memenuhi kewajiban dan memperoleh hak dalam perjanjian pengangkutan. Para pihak tersebut ialah pengangkut, penumpang, pengirim barang, dan adakalanya penerima dimasukkan;
- b. Para pihak yang secara tidak langsung terikat dengan perjanjian pengangkutan dikarenakan bukan termasuk dalam perjanjian pengangkutan melainkan bertindak untuk atas nama, kepentingan pihak lain atau karena suatu alasan salah satu pihak tersebut.

Negara Indonesia sendiri memiliki peraturan mengenai penerbangan, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (yang selanjutnya

---

<sup>9</sup> HM Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Hukum Pengangkutan, Djambatan, Jakarta, 1995, h. 2

<sup>10</sup> R. Soekardono, *Op.cit.*, h. 7

<sup>11</sup> Abdulkadir Muhammad, *Op.cit.*, h. 32

disebut sebagai UU Penerbangan) dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 89 Tahun 2015 tentang Penanganan Keterlambatan Penerbangan (*Delay Management*) Pada Badan Usaha Angkutan Udara Niaga Berjadwal di Indonesia yang secara khusus mengatur tentang keterlambatan penerbangan. Aturan lainnya berkaitan dengan perlindungan konsumen selaku penumpang perusahaan penerbangan adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (yang selanjutnya disebut sebagai UUPK).

Dalam UUPK pada Pasal 1 ayat (1) dikatakan bahwa yang dimaksud dengan perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Pada Pasal 1 ayat (2) UUPK disebutkan bahwa yang dimaksud dengan konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain yang tidak untuk diperdagangkan. Dengan demikian, para pengguna jasa pengangkut udara dapat dikategorikan sebagai konsumen yang menggunakan jasa penerbangan udara sehingga hak-hak konsumen tersebut perlu diberikan suatu perlindungan hukum. Di samping itu, dokumen angkutan seperti tiket penumpang, tiket bagasi dan surat muatan udara bukan merupakan suatu perjanjian angkutan udara, tetapi hanya merupakan suatu bukti adanya perjanjian angkutan udara antara konsumen dengan pelaku usaha.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ordonansi Pengangkutan Udara Pasal 5 ayat (2), pasal 6 ayat (5) dan pasal 7 ayat (2). Cf. Konvensi Warsawa Pasal 3 ayat (2), Pasal 4 ayat (4) dan Pasal 5 ayat (2).

Tiket penerbangan yang telah dipegang oleh konsumen sebagai bukti telah melaksanakan kewajibannya yaitu membayar sejumlah uang sesuai yang telah diperjanjikan. Oleh karena itu, konsumen wajib juga diikuti haknya karena hak dan kewajiban harus seimbang. Dimana jika kewajiban telah dilaksanakan, maka orang tersebut dapat mengambil haknya. Dalam pelaku usaha jasa penerbangan yang telah mengadakan perjanjian dengan konsumen telah berjanji sesuai dengan yang tercantum dalam tiket penerbangan. Tiket tersebut bukan hanya sebagai bukti pembayaran saja, melainkan juga mengandung beberapa pasal dalam perjanjian yang secara tidak langsung telah dibuat antara pelaku usaha jasa penerbangan dengan konsumen.<sup>13</sup>

Perlindungan bagi konsumen berlaku untuk siapa saja yang bertindak sebagai konsumen, seperti yang telah dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUPK. Konsumen perlu dilindungi hak-haknya dikarenakan sering terjadi dalam kasus, konsumen merupakan pihak yang lemah sehingga perlu dilindungi haknya agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam melakukan transaksi apapun dan juga konsumen merasa aman dan setara kedudukannya di mata hukum. Dengan ketentuan tersebut diharapkan konsumen memiliki benteng pengamanan sebagai pelindung dari tindakan sewenang-wenang pelaku usaha.<sup>14</sup>

Dalam konteks perlindungan konsumen, asas juga memiliki arti yang penting dan mendasar dalam penegakan perlindungan konsumen. Asas

---

<sup>13</sup> Ashar Sinilele, *Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Pada Transportasi Udara Niaga Pada Bandara Sultan Hasanuddin Makassar*, Jurnal Hukum Vol. 5, No. 2, UIN Alauddin Makassar, 2016, h. 199

<sup>14</sup> Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, h.1

perlindungan konsumen merupakan roh atau nyawa yang terus menggerakkan penegakkan perlindungan konsumen sedangkan tujuan perlindungan konsumen merupakan apa yang hendak dicapai dalam penegakan perlindungan konsumen. UUPK mengatur mengenai asas perlindungan konsumen dalam Pasal 2 UUPK, untuk tujuannya diatur dalam Pasal 3 UUPK.<sup>15</sup>

Berdasarkan Pasal 2 UUPK menyebutkan bahwa perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan, dan keselamatan serta kepastian hukum. Mencermati asas perlindungan konsumen tersebut dapat diketahui bahwa perumusannya mengacu pada filosofi pembangunan nasional yaitu membangun manusia Indonesia seutuhnya seperti masyarakat adil makmur, baik lahir maupun batin. Berdasarkan substansinya, kelima asas perlindungan konsumen dapat dibagi menjadi 3, yaitu:

1. Asas kemanfaatan yang di dalamnya meliputi asas kemanfaatan dan keselamatan konsumen;
2. Asas keadilan yang di dalamnya meliputi asas keseimbangan; dan
3. Asas kepastian hukum.<sup>16</sup>

Berdasarkan Pasal 3 UUPK, tujuan perlindungan konsumen ada 6 (enam), yaitu:

1. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
2. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkan dari akses negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
3. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;

---

<sup>15</sup> Sri Handajani, Gianto Al Imron, Bambang Sugeng Ariadi S., *Buku Ajar Hukum Perlindungan Konsumen*, Universitas Airlangga, Surabaya, 2006, h.9

<sup>16</sup> Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *Op.cit.*, h.26

4. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
5. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
6. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

Peraturan perundang-undangan telah mengatur sedemikian rupa mengenai keterlambatan penerbangan. Oleh karena itu, maskapai penerbangan mempunyai tanggung jawab untuk mengendalikan dan mengantisipasi terjadinya keterlambatan jadwal penerbangan. Dalam praktiknya, maskapai penerbangan belum maksimal melindungi konsumen selaku penumpangnya, sesuai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hak-hak konsumen/penumpang perusahaan penerbangan di Indonesia. Kondisi tersebut mengakibatkan penumpangnya sering dirugikan karena pelayanan yang diberikan, seperti keterlambatan jadwal penerbangan.<sup>17</sup>

Dalam permasalahan yang akan dibahas oleh penulis terkait kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan (karhutla) yang terjadi di Kalimantan, Sumatera dan Riau, menyebabkan syarat untuk laik terbang bagi maskapai penerbangan tidak terpenuhi. Beberapa maskapai penerbangan membatalkan puluhan penerbangan di sejumlah rute domestik. Maskapai penerbangan yang membatalkan penerbangan yakni, Lion Air, Wings Air, Nam Air, Batik Air, dan Garuda. Keputusan tersebut diambil karena cuaca buruk berupa kabut asap yang terjadi sehingga

---

<sup>17</sup> Annalisa Yahanan dan Kamal Halili, *Tanggung Jawab Pengangkut Udara Terhadap Penumpang*, Jurnal Hukum Vol. 22 No. 2, Universitas Sriwijaya, Palembang, 2010, h. 236

mengakibatkan jarak pandang pendek tidak memenuhi syarat keselamatan penerbangan, baik untuk proses lepas landas maupun pendaratan. Khususnya karena jarak pandang yang terbatas dianggap berisiko pada operasional penerbangan. Akibat kabut asap kebakaran jarak pandang menjadi lebih pendek, sehingga penundaan (*delay*) terpaksa dilakukan karena ada gangguan jarak pandang. Dari sisi konsumen sendiri merasa dirugikan dan tidak terpenuhi haknya dikarenakan penundaan penerbangan yang kurang jelas akibat kabut asap kebakaran.

Maka dari itu, penulis tertarik untuk meneliti terkait tanggung jawab maskapai terhadap penumpang akibat terjadinya kabut asap kebakaran yang mana hal tersebut masuk dalam *force majeure*. Keterlambatan penerbangan yang dilakukan oleh pihak penyedia jasa penerbangan merupakan suatu pelanggaran, karena tidak terlaksananya suatu perjanjian pengangkutan dengan baik sesuai yang telah disepakatinya. Kerugian yang dialami oleh penumpang tidak hanya kerugian materiil melainkan juga kerugian immateriil.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka rumusan-rumusan masalah yang hendak dikaji dalam proposal skripsi ini adalah:

1. Pihak yang bertanggung jawab atas keterlambatan penerbangan.
2. Penegakan hukum atas keterlambatan penerbangan.



### 1.3 Tujuan Penelitian

Penulisan skripsi ini merupakan penelitian hukum yang memiliki tujuan sebagai:

1. Untuk menganalisa pihak yang bertanggung jawab atas keterlambatan penerbangan.
2. Untuk menganalisa bagaimana penegakan hukum atas keterlambatan penerbangan.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan di atas, penulisan skripsi ini memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Dapat menjadi referensi bagi kalangan civitas akademika dalam hal memperluas ilmu dalam bidang perlindungan konsumen di Indonesia.
2. Dapat menjadi masukan bagi pihak maskapai dan pemerintah Indonesia sebagai gagasan pencantuman tanggung jawab bagi perusahaan penerbangan dengan alasan *force majeure*.

### 1.5 Metode Penelitian

#### 1.5.1 Tipe Penelitian Hukum

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah *Doctrinal Research*. Tipe penelitian ini bertujuan untuk menghasilkan sebuah penjelasan yang sistematis mengenai aturan-aturan hukum yang

mengatur tenggang masalah yang sedang dihadapi.<sup>18</sup> Penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisis hubungan antara hukum dengan masalah yang sedang dihadapi bahkan memperkirakan perkembangan hukum yang akan datang.

### 1.5.2 Pendekatan Masalah

Dalam penulisan skripsi ini, bentuk pendekatan masalah yang digunakan adalah *Statute Approach* (Pendekatan Perundang-undangan), *Conceptual Approach* (Pendekatan Konseptual), dan *Case Approach* (Pendekatan Kasus). *Statute Approach* merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum dalam skripsi ini.<sup>19</sup> *Conceptual approach* merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, akan ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum dalam penulisan skripsi ini.<sup>20</sup> *Case Approach* merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang

---

<sup>18</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Cetakan ke-13, Prenadamedia Group, Jakarta, 2017, h. 24

<sup>19</sup>*Ibid*, h. 133

<sup>20</sup>*Ibid*, h. 136

dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.<sup>21</sup>

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Penulisan skripsi ini tidak memakai data sebagai sumber penelitian, maka dalam metode pemecahan isu hukum diperlukan pula sumber-sumber hukum sebagai bahan penelitian, antara lain:

#### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat auctoritatif yang berarti bahwa Bahan Hukum tersebut mempunyai kekuatan mengikat dikarenakan otoritasnya dan dapat dipertanggungjawabkan sebagai peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan<sup>22</sup>, yaitu:

- a. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3821);
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4956);

---

<sup>21</sup> *Ibid*, h. 141

<sup>22</sup> *Ibid*, h. 181

- d. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan;
- e. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 92 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara;
- f. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 89 Tahun 2015 tentang Penanganan Keterlambatan Penerbangan (*Delay Management*) Pada Badan Usaha Angkutan Udara Niaga Berjadwal di Indonesia;
- g. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 185 Tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Penumpang Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri;
- h. Peraturan perundang-undangan lain terkait yang masih berlaku.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder bersumber dari bahan kepustakaan berupa buku-buku, artikel dari majalah maupun Internet, karya ilmiah tentang hukum, serta bacaan lainnya yang dianggap relevan dengan topik pembahasan yang sedang diteliti<sup>23</sup>.

### 1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penulisan skripsi ini adalah dari sumber bahan hukum primer yang diperoleh dengan cara

---

<sup>23</sup> *Ibid*

membaca aturan hukum yang terkait dengan materi pembahasan kemudian digabung dengan sumber bahan hukum sekunder yaitu dengan studi pustaka melalui pendapat hukum, ajaran-ajaran hukum, literatur hukum, surat kabar, makalah hukum, dan artikel di internet.

#### **1.5.5 Analisis Bahan Hukum**

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisa guna menemukan jawaban atas rumusan masalah dan mengaitkannya dengan teori-teori hukum yang terkait serta dianalisa dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga hasil analisa dapat disimpulkan agar menemukan penjelasan yang sistematis dari masalah yang dihadapi.

#### **1.6 Sistematika Penulisan**

Agar memudahkan pemahaman pembaca, maka penulis dalam pembahasannya menyusun menjadi 4 (empat) bab, yang keseluruhannya berkaitan secara sistematis.

Dalam Bab I (Bab Pendahuluan) akan diuraikan mengenai latar belakang dan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian yang terdiri dari tipe penelitian hukum, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, dan sistematika dari penulisan skripsi ini.

Dalam Bab II, merupakan pembahasan mengenai rumusan masalah yang pertama yaitu pihak yang bertanggung jawab atas keterlambatan penerbangan. Permasalahan yang pertama terbagi menjadi 3 (tiga) sub-bab. Sub-bab pertama adalah mengenai *force majeure* berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 77 Tahun 2011 Jo. PM 92 Tahun 2011, yang kedua mengenai cuaca secara berkelanjutan sebagai alasan *force majeure* keterlambatan penerbangan, yang ketiga mengenai tanggung jawab pihak maskapai atas keterlambatan penerbangan.

Dalam Bab III, merupakan pembahasan mengenai rumusan masalah yang kedua yaitu penegakan hukum atas keterlambatan penerbangan. Permasalahan yang pertama terbagi menjadi 2 (dua) sub-bab. Sub-bab pertama adalah mengenai kepastian hukum *force majeure* sebagai alasan keterlambatan penerbangan dalam instrumen hukum di Indonesia, yang kedua mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen atas keterlambatan penerbangan.

Dalam Bab IV (Bab Penutup) sebagai bab terakhir dalam penelitian skripsi ini akan dibahas kesimpulan dan saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi setiap pihak yang berkepentingan.