

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAPPENUMPANG PADA PENGANGKUTAN UDARA APABILA MENGALAMI KERUGIAN AKIBAT TERJADI KETERLAMBATAN DALAM PENGANGKUTAN UDARA

Revido Madani Ganesha¹, Ahmad Aswar Rowa², Saharuddin Djohas³

Fakultas Hukum, Universitas Tadulako

Email : revidomadaniganesa119@gmail.com

Abstract

The purpose of this research is to know and reveal about the legal protection of passengers in air transportation, if there is an air transportation accident that causes passengers to suffer injuries or even die. The conclusion of this research is that the legal protection of passengers in the event of an air transportation accident that causes the death or injury of passengers can be categorised as weak, even though the principle of presumption of liability applies, namely the carrier is always considered responsible as long as the accident occurs in the aircraft or when the passenger gets on or off the aircraft. However, the principle of liability is combined with the principle of limitation of liability in the sense that the carrier's liability is limited to a certain limit.

Keywords : *Legal Protection, Air Transport, Passengers*

Abstrak

Tujuan penelitian ini mengetahui dan mengungkapkan tentang perlindungan hukum terhadap penumpang pada pengangkutan udara, apabila terjadi kecelakaan pengangkutan udara yang mengakibatkan penumpang menderita luka-luka atau bahkan meninggal dunia. Kesimpulan pada penelitian ini adalah Bahwa Perlindungan hukum terhadap penumpang apabila terjadinya kecelakaan pengangkutan udara yang menyebabkan kematian atau luka penumpang dapat dikategorikan lemah, sekalipun berlaku prinsip presumption of liability, yakni pengangkut selalau dianggap bertanggung jawab sepanjang kecelakaan itu terjadi dalam pesawat udara atau pada saat penumpang naik ke atau turun dari pesawat udara. Namun, prinsip tanggung jawab tersebut dikombinasikan dengan prinsip limitation of liability dalam arti tanggung jawab pengangkut dibatasi hingga limit tertentu.

Kata Kunci : *Perlindungan Hukum, pengangkutan udara, Penumpang*

I. PENDAHULUAN

Pengangkutan udara mempunyai peranan yang amat penting dan sangat strategis dalam aspek hidup dan kehidupan umat manusia terutama bagi bangsa Indonesia. Hal ini erat kaitannya dengan kondisi geografis negara Indonesia. Sebagaimana diketahui Negara Republik Indonesia dikenal sebagai negara kepulauan, karena wilayahnya meliputi ribuan pulau. Kondisi geografis wilayah nusantara tersebut menunjukkan betapa pentingnya peranan pengangkutan terhadap kelancaran arus lalu lintas penduduk dari dan ke suatu daerah tertentu. Seperti dikemukakan oleh F. Fegrum yang pendapatnya dikutip oleh Samiadji Soekjotjaroko (2005) bahwa :
Dalam pergaulan hidup zaman modern sekarang ini, pengangkutan mempunyai peran yang amat penting terutama karena sifat masyarakat sekarang ini menunjukkan kecenderungan yang sangat mobil.

Pengangkutan tidak hanya penting terhadap kelancaran arus lalu lintas penduduk dari dan ke suatu daerah tertentu, tetapi juga merupakan salah satu faktor determinan dalam memperlancar roda perekonomian nasional. Seperti dikemukakan oleh Samiadji Soerjotjaroko (2005) bahwa :

Kelancaran roda perekonomian yang bermata rantai mulai dari produksi, distribusi dan berakhir pada konsumsi memerlukan sarana dan prasarana di bidang angkutan dan perhubungan¹

Pengangkutan sebagai sarana yang amat penting dalam memperlancar baik arus lalu lintas penduduk maupun roda perekonomian, maka sejak puluhan tahun yang silam pemerintah telah cukup memberikan perhatian terhadap upaya pengembangan transportasi udara. Hal ini ditandai dimana telah beberapa kali dilakukan penggantian dan pembaharuan Undang-undang Penerbangan yakni terakhir dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Perkembangan pengangkutan udara tidak hanya ditandai dengan semakin bertambahnya jumlah armada angkutan udara, tetapi juga tercermin dari semakin meningkatnya arus penumpang angkutan udara.

Lemahnya pengaturan pengangkutan udara di masa yang silam ternyata tidak luput dari perhatian pembentuk Undang-undang. Pembentuk undang-undang pun menyadari dan mengakui bahwa pengaturan pengangkutan udara khususnya dan penerbangan umumnya telah amat tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Dalam Undang-undang No. 1 Tahun 2009, tentang Penerbangan, dinyatakan bahwa "Peraturan perundang-undangan yang mengatur penerbangan yang ada pada saat ini tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan zaman, ilmu pengetahuan dan teknologi". Hal ini merupakan salah satu pertimbangan yang mendasari diundangkannya Undang-undang No. 1 Tahun 2009, tentang Penerbangan.

Undang-undang No. 1 Tahun 2009, tentang Penerbangan baru diundangkan pada tanggal 25 Mei 1992, namun proses penyusunan rancangannya telah dimulai sejak tahun 1980. Seperti diungkapkan oleh Direktur Jenderal Perhubungan Udara (1993: 2) bahwa:

UU RI 15/1992 telah disiapkan selama 12 tahun sejak 1980 dan dibahas oleh demikian banyak orang orang/hari dalam rapat Panitia Khusus (Pansus) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan 263 Rapat Panitia Kerja disamping rapat Tim Perumus (Timus) sehingga diharapkan mampu memenuhi kebutuhan pengaturan dalam jangka waktu 25 tahun yang akan datang.

Adanya tumpuan pengaturan yang memadai terhadap penerbangan umumnya dan khususnya terhadap perlindungan penumpang pada pengangkutan udara ternyata belum dapat diwujudkan secara optimal melalui undang-undang tersebut. Salah satu faktor penyebabnya yakni karena substansi undang-undang tersebut ternyata masih banyak mengandung kelemahan.

Sangat mengherankan setelah Undang-undang Nomor 15 Tahun 2009 diberlakukan selama kurang lebih 16 tahun ternyata undang-undang ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku seraya digantikan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan. Di dalam undang-undang ini telah ditetapkan beberapa ketentuan yang berkenaan dengan pengaturan perlindungan penumpang pada pengangkutan udara.

Perlindungan hukum penumpang pada pengangkutan udara amat penting mendapatkan pengaturan yang memadai karena sekalipun teknologi penerbangan semakin canggih namun bukan merupakan jaminan bahwa dengan kecanggihan teknologi tersebut tidak akan pernah terjadi kecelakaan penerbangan. Dalam kaitan ini Emmy Pangaribuan Simanjuntak (2009) mengungkapkan bahwa:

Makin berkembang dan makin meningkatnya teknologi alat angkutan udara tidak berarti meniadakan kemungkinan kecelakaan. Alat canggih dan modern dalam bidang angkutan udara tidak menghilangkan risiko yang dihadapi pihak-pihak yang memakai jasa angkutan udara. Kemungkinan pesawat udara yang sedang beroperasi akan kecelakaan bagaimanapun canggihnya

¹ Samiadji Surjotjaroko, Ruang Lingkup angkutan udara, Darat,Laut, Undip Semarang, 2005

alat serta bahan yang dipakai membuat pesawat itu dan mengoperasikannya. Sejalan dengan itu mamusia yang diangkat dapat atau mungkin menderita kerugian.²

Pandangan pakar hukum di atas cukup beralasan, karena hingga dewasa ini dalam dunia penerbangan masih acapkali terjadi peristiwa kecelakaan penerbangan yang cukup mengharukan. Dari beberapa kasus kecelakaan penerbangan yang terjadi di Indonesia pada umumnya mengakibatkan adanya penumpang luka-luka atau bahkan meninggal dunia. Bagi penumpang yang mengalami luka-luka atau bahkan meninggal dunia tentu saja keluarganya akan mengalami goncangan jiwa dan perasaan duka yang amat dalam. Bahkan betapa tragisnya apabila penumpang yang meninggal dunia tersebut semasa hidupnya adalah kepala rumah tangga yang bertanggung jawab atas pemenuhan biaya hidup dan kehidupan anggota keluarganya. Dalam keadaan seperti itu, pihak keluarga korban kecelakaan tersebut di samping akan mengalami penderitaan bathin juga tidak mustahil mereka diperhadapkan pada kesulitan untuk mencari nafkah guna memenuhi kebutuhan hidupnya berikut kebutuhan hidup keluarga yang menjadi tanggungannya.

Apabila terjadi kecelakaan penerbangan, maka pihak korban atau ahli warisnya berharap mereka mendapatkan perlindungan hukum berkenaan dengan terjadinya kecelakaan tersebut terutama dalam kaitannya dengan tanggung jawab pengangkut. Tanggung jawab dimaksud bukan sekedar tanggung jawab moral tetapi yang lebih penting adalah tanggung jawab hukum yakni tanggung jawab yang berdasar pada suatu aturan hukum. Aturan hukum yang diharapkan di sini adalah aturan hukum yang memberika perlindungan yang adil terhadap pihak korban.

Bila mana masyarakat memilih menggunakan jasa angkutan udara, maka tentu salah satu factor yang mendasari pilihan penggunaan jasa transportasi tersebut karena penggunaan angkutan ini relatif lebih cepat dan lebih nyaman bila dibandingkan dengan jenis angkutan lainnya, misalnya angkutan darat atau angkutan laut. Olehnya itu, bila anggota masyarakat memilih memanfaatkan angkutan udara, maka tentu salah satu harapannya yakni ia ingin cepat sampai ke tempat tujuan yang direncanakan. Namun demikian, dalam hal-hal tertentu tidak mustahil pengangkutan udara pun mengalami keterlambatan dari rencana waktu yang ditentukan sebelumnya. Apabila terjadi keterlambatan pengangkutan, maka tidak mustahil penumpang mengalami kerugian. Untuk itu patut dikaji bagaimanakah perlindungan hukum terhadap penumpang pada pengangkutan udara apabila penumpang mengalami kerugian berkenaan dengan terjadinya kelambatan pengangkutan.

II.METODE PENELITIAN

Guna mendapatkan bahan-bahan yang diharapkan dapat menunjang penulisan ini, maka penulis melakukan penelitian yang titik beratnya pada penelitian yang berorientasi ke arah penelitian hukum normatif. Untuk itu, penulis berusaha menelusuri bahan-bahan hukum primer antara lain Undang- undang Penerbangan dan berbagai Peraturan Perundang-undangan lainnya yang relevan. Disamping itu penulis juga berusaha menelusuri bahan-bahan hukum sekunder dengan membaca litelatur, dan tulisan-tulisan pakar hukum yang termuat dalam mass media serta naskah-naskah resmi lainnya yang dipandang ada hubungannya dengan obyek penulisan ini.

Data dari hasil penelitian tersebut akan dianalisis secara kualitatif dan selanjutnya dipaparkan secara deskriptif dalam penulisan ini.

III.HASIL DAN PEMBAHASAN

² Emmy Pangaribuan Saimanjuntak, Tanggung Jawab Penanggung dalam asuransi penerbangan F.H University Airlangga, 2009

A. Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Dalam Hal Terjadi Kecelakaan

Bilamana terjadi suatu kecelakaan dalam hal pengangkutan udara yang penting bagi penumpang adalah masalah perlindungan hukum. Dikatakan demikian, karena dalam pelaksanaan pengangkutan udara kadang-kadang terjadi suatu kecelakaan yang menyebabkan seorang atau beberapa orang penumpang mengalami luka-luka atau bahkan meninggal dunia. Salah satu contoh, kecelakaan pesawat udara Citilink Airlines pada tanggal 11 Mei 1997 di Kalimantan Barat menyebabkan beberapa orang penumpang meninggal dunia. Demikian pula kecelakaan pesawat udara Lion Airlines pada tahun 1995 di Irian Jaya menyebabkan 10 orang penumpang meninggal dunia. Kini yang menjadi pertanyaan yakni bagaimanakah perlindungan hukum terhadap penumpang bila terjadi peristiwa kecelakaan seperti ini ?

Perlindungan hukum terhadap penumpang bila terjadi kecelakaan seperti yang diungkapkan diatas erat kaitannya aspek tanggung jawab pengangkut. Oleh karena itu untuk mengetahui tentang perlindungan hukum penumpang maka berikut ini akan ditelaah mengenai seberapa jauh tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang apabila terjadi kecelakaan pada pengangkutan udara.

Dalam pasal 141 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2009, tentang Penerbangan, dinyatakan bahwa "pengangkut bertanggung jawab atas kerugian penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap, atau luka-luka yang diakibatkan kecelakaan angkutan udara di dalam pesawat dan/atau naik turun pesawat udara".

Salah satu kelemahan rumusan pengertian di atas yakni tidak diberikan kualifikasi tentang sifat kejadian atau peristiwa yang bagaimanakah yang termasuk dalam pengertian kecelakaan. Karenanya menimbulkan pertanyaan apakah peristiwa-peristiwa yang lazimnya terjadi dalam pelaksanaan pengangkutan udara dan menimbulkan perasaan kurang enak terhadap penumpang dapat dipandang sebagai suatu kecelakaan. Misalnya, karena pengaruh tekanan udara (pressurization) di dalam pesawat udara yang sedang terbang biasanya menyebabkan para penumpang pekak telinganya dan terasa sakit dapat dipandang sebagai suatu kecelakaan? atau contoh lain, jika dalam penerbangan suatu pesawat udara mengalami cuaca buruk dan ketika itu salah seorang penumpang panik serta terkena serangan jantung, apakah keadaan seperti itu dapat dipandang sebagai suatu kecelakaan?

Di Indonesia belum ada yurisprudensi yang memberikan penafsiran terhadap apa yang dimaksud kecelakaan pengangkutan udara. Hal ini dapat dimaklumi karena hampir semua kasus kecelakaan pengangkutan udara diselesaikan di luar forum peradilan. Berbeda dengan negara lain, misalnya Amerika Serikat di mana E. Saefullah Wiradipradja (1989-1965) mengungkapkan bahwa:

Yurisprudensi Amerika Serikat mengatakan bahwa suatu kejadian atau (accurrence, heppenin merupakan suatu kecelakaan accident) apabila kejadian tersebut merupakan suatu hal yang luar biasa dan tidak diharapkan atau tidak dapat diperkirakan sebelumnya (unex pacted, unforeseen).

Rumusan yang pada pokoknya mengandung makna yang sama juga dapat dijumpai dalam Blec's law Dictionary (1979:14) "*an event happening without any human agency, of if happening wholly or partly through human agency, an event which under the person to whom it happens...an unusual or unexpected result attending the operation or performance of a usual or necessary act or event ...*"

Berdasar pada kedua rumusan di atas, E. Saefullah Wiradipradja mengemukakan bahwa "kecelakaan adalah suatu kejadian luar biasa yang tidak diharapkan atau tidak dapat diperkirakan sebelumnya oleh korban". Apabila rumusan ini dijadikan sebagai pedoman dalam menafsirkan pengertian kecelakaan yang dimaksud dalam Undang-undang No. 1 Tahun 2009, maka berarti keadaan penerbangan seperti yang diungkapkan terdahulu tidak dapat dikategorikan sebagai suatu kecelakaan.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 pasal VII (1), tidak disyaratkan, bahwa kecelakaan yang menyebabkan kematian atau lukanya penumpang harus ada hubungannya dengan pengangkutan udara. Dengan demikian, dari ketentuan tersebut timbul kesan bahwa pengangkut tidak hanya bertanggung jawab atas kematian atau lukanya penumpang yang disebabkan kecelakaan yang

ada hubungannya dengan pengangkutan udara, tetapi juga ia harus bertanggung jawab atas kematian atau lukanya penumpang yang disebabkan oleh kecelakaan yang tidak ada hubungannya dengan pengangkutan udara sepanjang kecelakaan itu terjadi dalam pesawat udara atau pada saat penumpang naik ke atau turun dari pesawat udara.

Bisa saja terjadi pada saat penerbangan salah seorang penumpang menganiaya penumpang lainnya dan pihak teraniaya mengalami luka-luka atau bahkan meninggal dunia. Sekalipun penganiayaan tersebut tidak ada hubungannya dengan pengangkutan udara, namun berdasar ketentuan pasal 141 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2009, pihak pengangkut harus bertanggung jawab atas kematian atau lukanya penumpang tersebut.

Ketentuan pasal 141 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2009, mirip dengan ketentuan pasal 17 Konvensi Warsawa 1929 yang khusus berlaku dalam penerbangan Internasional, di mana ketentuan tersebut menyatakan bahwa:

The carrier is liable for damage sustained in the event of the death or wounding of a passenger or any other bodily injury suffered by a passenger, if the accident which caused the damage sustained took place on board the aircraft or in the course of any of the operations of embarking or disembarking

Menurut Saefullah wirodipradja bahwa :

Meskipun kerugian yang diderita penumpang itu tidak ada hubungannya dengan pengangkutan udara, asalkan diakibatkan oleh suatu kecelakaan dan terjadi dalam pesawat udara atau pada waktu melakukan embarkasi, maka pengangkut harus bertanggung jawab. Sebagai contoh, misalnya seorang penumpang menderita luka karena ditusuk oleh penumpang lain di sampingnya tanpa sepengetahuan pengangkut atau pegawainya, menurut konvensi warsawa pengangkut tetap bertanggung jawab.

Sebagaimana diketahui salah satu syarat yang harus terpenuhi untuk adanya tanggung jawab pengangkut yakni kecelakaan yang menyebabkan kematian atau lukanya penumpang itu harus terjadi "dalam pesawat udara" atau pada saat penumpang tersebut naik ke atau turun dari pesawat udara. Kini yang menjadi pertanyaan, yakni seberapajauhkah penumpang dapat dipandang berada dalam pesawat udara? Timbulnya pertanyaan ini, karena dalam pelaksanaan pengangkutan udara kadang-kadang ada pesawat udara yang mengalami gangguan teknis sehingga terpaksa melakukan pendaratan darurat. Pada saat berlangsungnya proses pendaratan darurat tersebut kemungkinan semua penumpang selamat, namun tidak mustahil setelah para penumpang berada di luar pesawat udara ada di antara mereka yang mengalami kecelakaan, misalnya ditodong/ditikam oleh sekelompok penjahat. Apakah kecelakaan sepele itu dapat ditafsirkan sebagai suatu kecelakaan yang terjadi "dalam pesawat udara" dan mewajibkan pengangkut untuk mempertanggungjawabkannya? Contoh lain, misalnya suatu pesawat udara yang mengangkut sejumlah penumpang dibajak oleh kawanan pembajak dengan memerintahkan pilotnya untuk melakukan pendaratan di suatu tempat tertentu serta memerintahkan para penumpang keluar dari pesawat udara. Akan tetapi, setelah para penumpang berada di luar pesawat udara para penumpang yang bersangkutan ditembak mati oleh para pembajak. Apakah kecelakaan yang menyebabkan kematian tersebut dapat ditafsirkan sebagai kecelakaan yang terjadi dalam pesawat udara?

Dalam kasus ini, istilah "dalam pesawat udara" ditafsirkan secara luas yakni tidak hanya pada saat penumpang secara fisik berada dalam pesawat udara tetapi juga meliputi pada saat penumpang berada di luar pesawat udara sebelum penumpang yang bersangkutan sampai ke Bandar Udara tempat tujuan.

Sekalipun banyak tafsiran di atas, untuk menghindari terjadinya ketidakpastian hukum dalam penerapan pasal 141 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2009, maka perlu pembentuk undang-undang memberikan batasan secara tegas terhadap ruang lingkup pengertian istilah "dalam pesawat udara" yang dimaksudkan oleh ketentuan undang-undang tersebut. Dalam kaitan ini, E Saefullah Wiradipradja menawarkan suatu rumusan pengertian "dalam pesawat udara", di mana beliau mengemukakan bahwa :

Yang dimaksud dengan dalam pesawat udara adalah sejak penumpang memasuki badan pesawat udara di tempat pemberangkatan sampai dia ke luar dari badan pesawat tersebut di tempat tujuan, kecuali dalam keadaan luar biasa sehingga penumpang berada di luar badan pesawat sebelum mencapai tempat tujuan dianggap sebagai berada dalam pesawat udara.

Ketentuan Undang-undang No. 1 Tahun 2009, ditetapkan bahwa setiap Pesawat udara sipil Indonesia atau asing yang tiba di atau berangkat dari Indonesia hanya dapat mendarat di atau tinggal landas dari bandar udara yang ditetapkan untuk itu. Namun dalam Undang-undang ini dinyatakan pola bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud di atas tidak berlaku dalam keadaan darurat Selanjutnya dalam penjelasan ketentuan ini dinyatakan bahwa Yang dimaksud dalam keadaan darurat adalah suatu keadaan yang memaksa, sehingga harus dilakukan pendaratan di luar bandar udara yang telah ditetapkan, misalnya karena terjadi kerusakan mesin atau kehabisan bahan bakar atau cuaca buruk yang dapat membahayakan keselamatan penerbangan apabila penerbangan tetap dilanjutkan.

Jadi apabila pada saat dilakukan pendaratan darurat seperti dimaksud oleh ketentuan di atas para penumpang ke luar dari pesawat udara dan ketika itu terjadi kecelakaan yang menimpa seorang atau beberapa orang penumpang, maka kecelakaan tersebut harus dipandang terjadi dalam pesawat udara, dan untuk itu pengangkut harus bertanggung jawab atas terjadinya kecelakaan tersebut.

Terkadang penerbangan suatu pesawat udara biasanya transit di bandar udara tertentu yang semula telah direncanakan untuk itu. Ketika itu biasanya para penumpang keluar dari pesawat udara dan beristirahat di bandar udara yang bersangkutan sebelum melanjutkan penerbangannya ke bandar udara tujuan. Apabila penumpang transit tersebut mengalami kecelakaan pada saat itu tidak dapat dianggap terjadi terjadi "dalam pesawat udara" karena pendaratan pesawat udara yang ditumpanginya di bandar udara yang bersangkutan bukan disebabkan keadaan darurat melainkan pendaratan tersebut telah direncanakan/ditetapkan sebelumnya

Permasalahan lain yang ada hubungannya dengan soal tanggung jawab pengangkut ialah mengenai kecelakaan yang terjadi pada saat penumpang naik ke atau turun dari pesawat udara. Sebagaimana diketahui, berdasar ketentuan pasal 141 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2009, perusahaan angkutan udara tidak hanya bertanggung jawab atas kematian atau lukanya penumpang yang disebabkan kecelakaan yang terjadi dalam pesawat udara tetapi juga ia bertanggung jawab atas kematian atau lukanya penumpang yang disebabkan kecelakaan yang terjadi pada saat penumpang naik ke atau turun dari pesawat udara

Menaiki pesawat udara lazim disebut embarkasi yaitu suatu proses menuju ke pesawat udara. Sedang turun dari pesawat udara biasa disebut debarkasi atau disembarkasi yaitu proses meninggalkan pesawat udara. Jika proses embarkasi berakhir pada saat penumpang memasuki badan pesawat udara, dan permulaan proses debarkasi pada saat penumpang keluar dari badan pesawat udara, maka yang menjadi pertanyaan kapan proses embarkasi dimulai dan kapan proses debarkasi berakhir.

Pertanyaan ini erat hubungannya dengan penentuan ada tidaknya tanggung jawab pengangkut terhadap kematian atau lukanya penumpang yang disebabkan oleh kecelakaan yang terjadi baik pada saat penumpang melakukan check in atau ketika berada di ruang tunggu bandar udara atau pada saat penumpang berada di landasan pacu (run way) atau ditangga pesawat udara.

Kalau kita berdasar pada pendapat ini, maka kecelakaan yang terjadi di gedung bandar udara atau di landasan pacu (run way) di luar tanggung jawab pengangkut. Penulis cenderung mengikuti pendapat ini, karena dalam Undang- undang No. 1 Tahun 2009 dinyatakan bahwa "penyelenggara bandar udara bertanggung jawab terhadap keamanan dan keselamatan penerbangan serta kelancaran pelayanannya". Kemudian dalam penjelasan ketentuan ini ditegaskan bahwa terhadap keamanan dan keselamatan penerbangan serta kelancaran pelayanan termasuk keamanan dan keselamatan calon penumpang selama berada di sisi udara yang bersangkutan".

Berdasarkan ketentuan undang-undang ini, maka kematian atau lukanya penumpang yang disebabkan kecelakaan yang terjadi di bandar udara berada dalam ruang lingkup tanggung jawab penyelenggara bandar udara. Dengan demikian, bila penumpang yang mengalami kecelakaan tersebut atau ahli warisnya bermaksud mengajukan tuntutan ganti rugi, maka tuntutannya harus ditujukan kepada penyelenggara bandar udara yang bersangkutan.

Sehubungan dengan tanggung jawab pengangkut, dalam pasal 165 ayat (1) Undang-undang No. i Tahun 2009, dinyatakan bahwa "jumlah ganti kerugian untuk setiap penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap pada tubuh, luka-luka pada tubuh sebagaimana dimaksud dalam pasal 141 ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Menteri. Kemudian dalam ayat (2) pasal ini dinyatakan bahwa jumlah ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat i adalah jumlah ganti kerugian yang diberikan oleh badan usaha angkutan udara niaga diluar ganti kerugian yang diberikan oleh lembaga asuransi yang ditetapkan oleh pemerintah.

Berkaitan dengan hal ini belum ada Peraturan Menteri seperti yang dimaksud oleh ketentuan undang-undang di atas, maka secara normatif permasalahan mengenai limit tanggung jawab pengangkut belum teratasi sampai saat itu. Sebagaimana diketahui, limit tanggung jawab pengangkut yang ditetapkan dalam pasal 30 Ordonansi Pengangkutan Udara telah tidak sesuai lagi dengan perkembangan sosial ekonomi masyarakat. Betapa tidak rendahnya limit tanggungjawab pengangkut yang ditetapkan oleh Ordonansi tersebut karena hanya sebesar Rp. 12.500,-.

Mengingat limit tanggung jawab pengangkut yang ditetapkan dalam pasal 30 Ordonansi Pengangkutan Udara sudah amat tidak sesuai dengan perkembangan sosial ekonomi masyarakat, maka ketentuan ordonansi tersebut tidak pernah diterapkan dalam penyelesaian kasus-kasus kecelakaan pengangkutan udara. Seperti diungkapkan oleh E. Saefullah Wiradipradja bahwa:³ Untuk mengatasi hal tersebut, maka bila terjadi suatu kecelakaan pesawat udara dalam pengangkutan udara domestik, pemerintah mengambil kebijakan untuk menetapkan jumlah santunan yang harus dibayar oleh pengangkut kepada korban atau keluarganya yang berhak. Jumlah santunan tersebut ditetapkan kasus per kasus setelah berkonsultasi dengan perusahaan penerbangan yang bersangkutan dengan menggunakan sistem rata-rata (*flate rate system*) bagi setiap penumpang. Jumlah santunan yang diberikan oleh pengangkut kepada korban berdasarkan penetapan pemerintah tersebut jauh lebih besar dari jumlah (dalam bentuk rupiah) yang ditentukan dalam ordonansi.

Beberapa pada apa yang diungkapkan oleh E. Saefulla Wiradiprsija, salah satu contoh kasus yang dapat ditunjukkan ialah kasus kecelakaan penerbangan pesawat udara Cityling Airlines di Kalimantan barat pada tanggal 11 Mei 1997 dalam kasus kecelakaan tersebut, pihak keluarga korban mendapatkan pembayaran ganti rugi dari perusahaan angkutan udara sebesar R. 20.000.000,- dan santunan dari PT. A.K. Jasa Raharja (Persero) Rp. 40.000.000,-. Dengan demikian pula dalam kasus kecelakaan penerbangan pesawat udara Lion Airlines di Irian Jaya pada tahun 1995, dimana pihak keluarga korban memperoleh pembayran ganti rugi yang dibayarkan dalam kedua kasus kecelakaan ini berbeda dengan jumlah ganti rugi yang dibayarkan dalam kasus- kasus kecelakaan penerbangan sebelumnya.

Kenyataan pembayaran ganti rugi pada kasus-kasus kecelakaan penerbangan di atas menunjukkan bahwa ketentuan pasal 30 Ordonansi Pengangkutan Udara tidak diterapkan dalam praktek. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sekalipun secara yuridis formal ketentuan Ordonansi tersebut masih beriak hingga saat ini, namun secara sosiologis ketentuan ini merupakan ketentuan mati.

³ E. Saefullah Wiradipradja E. Saefullah Wiradipradja, 2001. *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Pengangkutan Udara Internasional*, Liberty, Yogyakarta.

Sejak tanggal 17 November tahun 1995, dalam Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1995 telah ditetapkan mengenai tanggung jawab pengangkut pada pengangkutan udara. Dalam pasal 43 ayat 1 Peraturan Pemerintah ditetapkan bahwa:

- (1) santunan untuk penumpang yang meninggal duniakarena kecelakaan pesawat udara ditetapkan sebesar Rp. 40.000.000,- (empat puluh juta rupiah)
- (2) Santunan untuk penumpang yang menderita luka karena kecelakaan pesawat udara atau sesuatu peristiwa didalam pesawat udara atau selama waktu embarkasi dan debarkasi berlangsung, ditetapkan sampai dengan setinggi-tingginya Rp. 40.000.000,- (empat paluh juta rupiah)
- (3) Santunan ganti rugi bagi penumpang yang menderita cacat tetap karena kecelakaan pesawat udara ditetapkan berdasarkan tingkat cacat tetap yang dialami samapi dengan setinggi-tingginya Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)

Adapun mengenai limit tanggung jawab pengangkut tersebut timbul beberapa tanggapan dari para pakar hukum. E Saefullah Wiradipraja mengemukakan bahwa untuk saat sekarang ini limit tanggung jawab tersebut tidak memadai lagi. Menurutnya, pengaturan besarnya santunan seharusnya tidak dipatok berdasarkan satu besaran nilai tertentu, sebab besarnya nilai uang sendiri akan berkembang menurut laju inflasi yang ada. Untuk itu apabila besaran santunan sudah ditetapkan dengan jumlah tertentu, maka peraturan yang ada semakin tidak relevan dengan perkembangan jaman. Hai yang senada dikemukakan pula oleh Mieke Komar Kantaatmadja bahwa aturan mengenai santunan harusnya disesuaikan berdasarkan keadaan korban yang bersangkutan. Memukui rata santuan sebesar Rp. 40.000.000,- sudah tidak pantas lagi diterapkan, selain itu penggunaan kata santunan dalam PP No. 40 tahun 1995 sebaiknya dirubah karena tidak sesuai dengan prinsip-prinsip ganti kerugian.

Dalam Undang-undang No. 1 Tahun 2009, tidak dijumpai suatu ketentuan yang mengatur tentang pembebasan tanggung jawab pengangkut. Dengan demikian berdasar ketentuan peralihan Undang-undang ini, maka ketentuan

pembebasan tanggung jawab pengangkut yang ditetapkan dalam panal 29 ayat (1) Ordonansi Pengangkutan Udara harus dipandang masih berlaku.

Pada pokoknya dalam pasal 29 ayat (1) Ordonansi Pengangkutan Udara ditetapkan bahwa pengangkut dapat dibebaskan dari tanggung jawab apabila dapat dibuktikan bahwa:

1. Pengangkut dan semua pegawainya telah mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk menghindari kerugian itu, atau
2. Pengangkut tak mungkin lagi mengambil tindakan-tindakan yang dimaksud pada butir 1, atau
3. Terjadinya kerugian itu disebabkan oleh kesalahan pihak korban atau kesalahan tersebut turut membantu terjadinya kerugian itu.

B. Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Dalam Hal Terjadi Terhadap Kelambatan Dalam Pengangkutan Udara

Adanya perikatan atau hubungan hukum antara pengangkut dengan penumpang bersumber dari suatu perjanjian. Perjanjian mereka cenderung berbentuk tertulis, dan bahkan dapat dikatakan bersifat kontrak baku (standard contract). Sebelum penumpang mengikatkan diri, isi perjanjian dimaksud telah disusun secara sepihak oleh pengangkut dan dituangkan dalam lembaran kertas yang lazim disebut dengan istilah tiket penumpang. Pada saat penumpang mengikatkan diri sebagai pengguna jasa angkutan, maka pihak pengangkut tinggal mengisi identitas penumpang, waktu pemberangkatan serta tarif yang harus dibayar oleh penumpang dan setelah itu tiket tersebut diserahkan kepada penumpang yang bersangkutan, tanpa memungkinkan penumpang untuk merubah klausula yang tercantum dalam tiket itu.

Hubungan hukum atau perikatan antara pengangkut dengan penumpang bersumber dari suatu perjanjian, maka asas-asas hukum yang lazimnya diberlakukan terhadap suatu perjanjian juga berlaku terhadap hubungan hukum atau perikatan mereka. Misalnya asas facta sun servanda yang menjiwai pasal 1338 KUH. Perdata.

Menurut ketentuan pasal 1338 KUH. Perdata dan *asas facta sun servanda*, setiap perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang terhadap mereka yang membuatnya. Artinya, perjanjian itu mengikat mereka dan karenanya tidak dibenarkan dibatalkan secara sepihak, melainkan harus dilaksanakan dengan itikad baik.

Pengertian itikad baik yang dimaksudkan oleh ketentuan dan *asas hukum* di atas mengandung makna yang cukup luas, sehingga sulit dirumuskan secara limitatif. Namun bila *asas* tersebut diterapkan terhadap hubungan hukum atau perikatan antara pengangkut dengan penumpang, maka setidaknya-tidaknya pengangkut melaksanakan pengangkutan yang telah diperjanjikannya tepat pada waktunya dengan penuh kehati-hatian. Demikian pula, penumpang harus memenuhi kewajiban sebagaimana yang diperjanjikan.

Mengenai kapan pengangkut harus melaksanakan pengangkutan itu, pada umumnya dinyatakan secara tegas dalam tiket penumpang baik mengenai diri maupun jam penerbangan pesawat udara yang hendak digunakan mengangkut para penumpang. Dengan demikian, pengangkut harus melaksanakan pengangkutan ini tepat pada hari dan jam yang telah ditetapkan pada tiket penumpang tersebut.

Apa yang diungkapkan di atas terkadang adakali terjadi pengangkut dalam melaksanakan pengangkutan penumpang tidak tepat waktu yang dijanjikan. Biasanya pelaksanaan pengangkutan tersebut mengalami keterlambatan hingga beberapa jam dan bahkan kadang-kadang ada yang tertunda hingga satu atau beberapa hari kemudian

Keterlambatan pengangkutan tersebut tidak akan menimbulkan permasalahan sepanjang tidak mengakibatkan kerugian terhadap penumpang. Akan tetapi bila keterlambatan pengangkutan tersebut mengakibatkan timbulnya kerugian terhadap penumpang, maka tentu patut dipertanyakan bagaimanakah perlindungan hukum terhadap penumpang yang mengalami kerugian tersebut sehubungan dengan terjadinya keterlambatan.

Dalam pasal Undang-undang No.1 Tahun 2009, dinyatakan bahwa :

Pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita karena keterlambatan angkutan penumpang bagasi atau kargo kecuali apabila pengangkut dapat membuktikan bahwa keterlambatan tersebut disebabkan oleh factor cuaca dan teknis operasional.

Bilamana beranjak pada ketentuan undang-undang ini, maka dapat dikemukakan bahwa bila seorang penumpang mengalami kerugian disebabkan terjadinya keterlambatan pengangkutan, maka pihak pengangkut harus mempertanggungjawabkan kerugian tersebut, sepanjang pengangkut yang bersangkutan tidak dapat membuktikan bahwa terjadinya keterlambatan tersebut disebabkan oleh factor cuaca dan teknis operasional.

Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan yang mengatur keterlambatan pengangkutan yang ditetapkan dalam Undang-undang No. 15 Tahun 1992. Dalam Undang-undang sebelumnya dinyatakan bahwa pengangkut baru bertanggung jawab terhadap kerugian yang timbul atas keterlambatan pengangkutan, apabila penumpang dapat membuktikan bahwa keterlambatan itu disebabkan oleh kesalahan pengangkut.

Berkenaan dengan adanya syarat *exoneratie* seperti ini, maka apabila terjadi kasus tuntutan ganti rugi karena terjadinya keterlambatan pengangkutan dapat di duga pihak pengangkut akan mengelak untuk bertanggung jawab. Tidak mustahil ia akan berdalih bahwa sesuai dengan *asas lex specialis derogat legi generalli*. Syarat *exoneratie* yang terdapat dalam tiket penumpang yang bersangkutan telah menggeser kedudukan ketentuan pasal 146 Undang-undang No. 1 Tahun 2009.

Hemat peneliti syarat *exoneratie* seperti di atas harus dapat dipandang bertentangan dengan *asas kepatutan dan keadilan*. Sungguh tidak patut dan tidak adil bila pengangkut akan dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian penumpang yang disebabkan oleh kesalahan pengangkut tersebut. Dalam kaitan ini patut disimak apa yang dikemukakan oleh atiyah (E. Saefullah Wirapradja) Secara tradisional prinsip kesalahan mengandung dua aspek. Pertama, bahwa adalah tidak adil bila seseorang yang menyebabkan kerugian atau kerusakan pada orang lain karena kesalahannya diwajibkan untuk memberi santunan atas kerugian tersebut kepada

korban. Kedua, adalah tidak adil bila seseorang yang menyebabkan kerugian atau kerusakan pada orang lain tanpa kesalahannya tidak usah memberikan santunan kepada korban.

Beranjak pada uraian di atas, maka syarat exonaratie seperti yang tercantum dalam tiket Lion tersebut harus dipandang tidak berkekuatan hukum karena bertentangan dengan asas kepatutan dan keadilan. Dengan kata lain. Syarat exonaratie tersebut harus dipandang tidak mengurangi berlakunya ketentuan pasal 146 Undang-undang No. 1 Tahun 2009.

IV. PENUTUP

Kesimpulan

Bahwa Perlindungan hukum terhadap penumpang apabila terjadinya kecelakaan pengangkutan udara yang menyebabkan kematian atau luka penumpang dapat dikategorikan lemah, sekalipun berlaku prinsip presumption of liability, yakni pengangkut selalau dianggap bertanggung jawab sepanjang kecelakaan itu terjadi dalam pesawat udara atau pada saat penumpang naik ke atau turun dari pesawat udara. Namun, prinsip tanggung jawab tersebut dikombinasikan dengan prinsip limitation of liability dalam arti tanggung jawab pengangkut dibatasi hingga limit tertentu.

Bahwa perlindungan hukum terhadap penumpang dalam hal terjadi kelambatan pengangkutan udara yang mengakibatkan kerugian penumpang juga relative lemah karena sekalipun berlaku prinsip presumption of liability namun prinsip inipun juga dikombinasikan dengan prinsip limitation of liability. Bahkan pengangkut cenderung mencantumkan syarat exonaratie dalam perjanjian pengangkutan yang diadakannya dengan penumpang.

Saran

Disarankan agar disosialisasikan Undang-undang No. 1 Tahun 2009 agar segera dapat dipahami dan diketahui oleh masyarakat luas terutama ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan perlindungan hukum terhadap penumpang pada pengangkutan udara. Disarankan kiranya para pakar atau ilmuwan hukum pemerhati angkutan udara mengadakan penelitian lanjutan yang bersifat eksplanatoris dengan ruang lingkup yang lebih luas.

DAFTAR PUSTAKA

- E. Sacfullah Wiradipradja, 2001. *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Pengangkutan Udara Internasional*, Liberty, Yogyakarta.
- E. Suherman, *Masalah Tanggung Jawab Pada Carter Pesawat Udara dan Beberapa Masalah Lain di Bidang Penerbangan*, Alumni, Bandung 2003
- , 2004 *Hukum Udara Indonesia dan Internasional*, Alumni, Bandung.
- , 2002 *Wilayah Udara dan Wilayah Dirgantara*, Alumni, Bandung
- Emmy Pangaribuan Simanjuntak, *Tanggung Jawab Penanggung Dalam Asuransi Penerbangan dan Hal-Hal Lain Yang Mebebaskan Tanggung Jawab Penanggung*. FH. Universitas Airlangga 2009
- G. Kartasapoetra dan E. Rockasi, *Segi-segi Hukum Dalam Carter dan Asuransi Angkutan Udara*. Armico, Bandung 2003
- H.M.N. Purwosutjipto, *Hukum Pengangkutan*, Jambatan, Jakarta. 2006
- H. Fachri Zainuddin, *Peranan dan Tanggung Jawab Pengelola Bandar Udara*, FH. Universitas Airlangga, 2010
- K. Martono, *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa*, Alumni, Bandung. 2007
- , *Ketentuan-ketentuan Asuransi Dalam Undang - undang No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan*, FH. Universitas Airlangga, 2009
- Mieke Komar Kantaatmadja, *Berbagai Masalah Hukum Udara dan Angkasa*, Remaja Karya, Bandung. 2007
- M.Juda Dachlan, *Hukum Angkasa Sebagai Cabang ilmu Hukum di Indonesia*, Unhas, Ujung Pandang 2001
- Marsma, Yasidi Hambali, *Pendayagunaan Wilayah Udara R.I*. FH. Universitas Airlangga 2006

- MAX Sahulutu, *Peranan Perusahaan Penerbangan Dalam Pelaksanaan Penerbangan Di Indonesia*, FH. Universitas Airlangga 2011
- R.Subekti, *Aneka Hukum Perjanjian*, Alumni Bandung. 2003
- R.Ali Ridho, *Hukum Dagang Tentang Aspek-aspek hukum Dalam Asuransi Udara dan Perkembangan Perseroan Terbatas*, Remaja Karya, Bandung. 2001
- R.M. Suryodiningrat, Samiadji Surjotjoroko, *Asas-asas Hukum Perikatan*, Tarsito, Bandung. 2001
- Samiadji Surjotjoroko, *Ruang Lingkup Angkutan Darat dan laut*, FH Universitas Diponegoro, Semarang 2005
- Wiwoho Soejono, *Perkembangan Hukum Transportasi Serta Pengaruh Konvensi-Konevensi Internasional*, Liberty, Yogyakarta. 2004
- Zainuddin Sikado, *Pokok-pokok Undang-undang Penerbangan dan Peranan Pemerintah Dalam Pendencygunaan Wilayah Udara Untuk Keselamatan Penerbangan*, FH. Universitas Airlangga, 2010