

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang Masalah.

Perkembangan jumlah perusahaan penerbangan di Indonesia dewasa ini sungguh sangat pesat. Telah ada lebih dari sepuluh perusahaan penerbangan domestic yang beroperasi dan mungkin akan bertambah lagi karena tidak ada pembatasan berapa perusahaan yang boleh beroperasi. Akibat berlakunya otonomi daerah, terdapat perusahaan-perusahaan penerbangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Ditambah juga sebagai akibat dari liberalism di bidang perdagangan dan jasa, beberapa penerbangan asing yang melakukan penerbangan langsung ke daerah-daerah di Indonesia. Dengan diratifikasinya WTO (*World Trade Organization*/Organisasi Perdagangan Dunia) / GATT's oleh Indonesia maka tidak dibenarkan lagi pemerintah Indonesia melakukan monopoli di bidang perusahaan jasa penerbangan.<sup>1</sup>

Perkembangan ini di satu sisi sangat menggembirakan bagi para pengguna jasa penerbangan karena akan banyak pilihan. Perusahaan-perusahaan penerbangan bersaing untuk menarik penumpang sebanyak-banyaknya dengan menawarkan tariff yang lebih murah atau menawarkan berbagai fasilitas dan bonus. Namun di sisi lain, dengan tariff yang murah tersebut sering menurunkan kualitas pelayanan, bahkan yang lebih mengkhawatirkan adalah akan menyebabkan berkurangnya kualitas pemeliharaan (*maintenance*) pesawat sehingga rawan terhadap keselamatan penerbangan. Demikian juga dikhawatirkan dengan penurunan tariff angkutan udara dan berbagai bonus yang ditawarkan tersebut akan dapat mengurangi pendapatan bagi awak pesawat maupun karyawan perusahaan pada umumnya, sehingga akibatnya akan mengurangi kinerja dan rasa tanggung jawab terhadap tugasnya.

Berkembangnya industri angkutan udara ini pun tidak terlepas dari kemajuan teknologi penerbangan itu sendiri. Kemajuan teknologi mampu membawa banyak perubahan dalam pengangkutan udara. Dengan kemajuan

---

<sup>1</sup> E. Saefullah Wiradipradja, *Tanggung Jawab Perusahaan Penerbangan Terhadap Penumpang Menurut Hukum Udara Indonesia*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 25, No. 1 Tahun 2006, hal. 5

teknologi ini dapat pula diproduksi pesawat terbang yang lebih canggih. Teknologi instalasi penumpang angkutan udara, seperti lampu landasan, landasan, dan telekomunikasi penerbangan yang semakin canggih dan dijalankan oleh orang-orang profesional di bidangnya. Hal ini menjadikan moda angkutan udara sebagai moda angkutan yang relative lebih aman dibandingkan dengan moda angkutan yang lain.

Namun demikian, kecanggihan teknologi yang dimiliki pesawat udara tidak akan menghilangkan risiko penerbangan yang bersifat fatal. Hal tersebut dapat dipahami karena fakta menunjukkan bahwa faktor penyebab kecelakaan tersebut berasal dari kesalahan manusia (*human error*), baru kemudian diikuti oleh faktor cuaca dan teknis.

Makin banyaknya perusahaan penerbangan yang beroperasi dengan persaingan yang bebas dan terbuka justru dikhawatirkan akan berdampak kurang baik bagi keamanan, keselamatan penerbangan, kenyamanan dan perlindungan bagi para penumpang. Rupanya peraturan perundang-undangan di bidang penerbangan dan angkutan udara belum dipahami betul dan tidak diperhatikan oleh para pelaku usaha penerbangan. Sementara itu, kebijakan pemerintah kurang jelas dan tidak tegas, serta lemahnya kontrol dalam penegakan aturan-aturan penerbangan niaga.

Dalam kurun waktu sejak 1961 – 2009 di Indonesia telah terjadi tidak kurang 62 kali kecelakaan pesawat udara yang menelan korban tidak kurang dari 1.791 jiwa. Rincian kecelakaan pesawat udara yang menimbulkan korban jiwa antara lain :<sup>2</sup>

- 1) Garuda Indonesia, dengan lokasi kecelakaan di Bandung, 24 Januari 1961; Manado, 17 Maret 1966; Medan, 11 Juli 1979; Subang, 28 Desember 1979; Polonia Medan, 4 April 1980; Palembang, 17 September 1983; Polonia Medan, 4 April 1987; Deli Serdang, 26 September 1997; Solo, 16 Januari 2002; Ujung Pandang, 8 Juli 2004 dan Yogyakarta, 7 Maret 2007. Jadi terdapat 13 kali kecelakaan yang dialami Garuda Indonesia.
- 2) Merpati Nusantara Airlines, dengan lokasi kecelakaan di Padang, 10 Oktober 1971; Irian Jaya, 28 Februari 1973; Palembang, 7 September 1974

---

<sup>2</sup> H.K Martono dan Amad Sudiro, *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2012), hal. 295.

dan 23 September 1975; Tinombala, 6 Juni 1976 dan 29 Maret 1977; Banjar Masin, 10 Agustus 1985; Tinombala, 17 Oktober 1987; Garut 18 Oktober 1992; Sorong, 1 Januari 1993; Flores, 10 Januari 1995; Belitung, 19 April 1997; Juanda, 23 Maret 2001; Bandanaira, 5 Juni 2006; Puncak Jaya Papua, 2 Agustus 2009. Jadi terdapat 16 kali kecelakaan Merpati Nusantara Airlines.

- 3) Bouraq Indonesia Airlines, dengan lokasi kecelakaan di Banjarmasin, 7 Mei 1976; Karawang, 8 September 1981; Semarang, 30 Juli 1990; Surabaya, 1 Januari 1993; Makasar, 30 November 2004. Jadi terdapat 5 kali kecelakaan.
- 4) Mandala Airlines, dengan lokasi kecelakaan di Ambon, 24 Juli 1992; Padang Bulan Medan, 5 September 2005; Tarakan, 3 Oktober 2006. Jadi terdapat 3 kali kecelakaan.
- 5) Trigana Air Services, dengan lokasi kecelakaan di Bandung, 17 Juli 1997; Wamena, 25 Mei 2002; Puncak Jaya Papua, 5 Mei 2006 dan 17 November 2006. Jadi terdapat 4 kali kecelakaan.
- 6) Lion Air, dengan lokasi kecelakaan di Pekanbaru, 16 Januari 2002 dan 16 Oktober 2002; Solo, 30 November 2004; Surabaya, 4 Maret 2006; Ujung Pandang, 24 Januari 2006. Jadi terdapat 5 kali kecelakaan.
- 7) Pelita Air Service, dengan lokasi kecelakaan di Makasar, 11 Februari 2002.
- 8) Dirgantara Air Service, lokasi kecelakaan di Wamena, 25 Juni 2002; Tarakan, 11 November 2002; Barito, 28 Maret 2005; Samarinda, 9 September 2005. Jadi terdapat 4 kali kecelakaan.
- 9) Borneo Air Transport, terjadi di Bawang Tarakan, 16 Juli 2002.
- 10) Silk Air di Palembang, 19 Desember 1997.
- 11) Pan American Airways di Bali, 22 April 1974
- 12) Batavia Air, di Jakarta 5 Mei 2006
- 13) Adam Air, terjadi di Surabaya, 21 Februari 2007 dan Majena, 1 Januari 2007.
- 14) Caspian Airlines Corp., terjadi di Papua, 15 Juli 2009.

Dari kecelakaan-kecelakaan diatas, yang telah menimbulkan korban jiwa tersebut antara lain dari penerbangan Garuda Indonesia (3 kali), Merpati Nusantara Airlines (6 kali), Bouraq Indonesia Airlines (5 kali), Mandala Airlines (3 kali),

Trigana Air Services (4 kali), Lion Air (5 kali), Pelita Air Services (1 kali), Dirgantara Air Service (4 kali), Borneo Air Transport (1 kali), Pan American Airways (1 kali), Batavia Air (1 kali), Adam Air (2 kali).

Sejak tahun 2010 – 2015 pun telah terjadi kecelakaan seperti yang menimpa Air Asia dan Trigana Air yang masing-masing menelan korban jiwa. Kasus kecelakaan Air Asia Qz 8501 telah menelan korban 162 penumpang dan kru pesawat, diantaranya 144 orang dewasa, 17 anak-anak dan 1 balita.

Melihat data yang diatas dapat dikatakan bahwa hampir semua perusahaan penerbangan yang beroperasi di Indonesia pernah mengalami kecelakaan pesawat udara yang menelan korban jiwa.<sup>3</sup>

Dari serangkaian kecelakaan penerbangan yang terjadi di Indonesia diatas, faktor penyebabnya karena kesalahan manusia (*human error*), faktor cuaca, kelebihan beban muatan bagasi (*overload*), faktor teknis kelayakan terbang yang berkaitan dengan kondisi pesawat, infrastruktur pelabuhan udara dan sebagainya.<sup>4</sup>

Dalam dunia penerbangan pada dasarnya kecelakaan pesawat udara tidak pernah disebabkan faktor tunggal yang berdiri sendiri. Suatu sebab yang berdiri sendiri tidak mempunyai arti apa-apa, tetapi apabila faktor penyebab tersebut dikombinasikan dengan berbagai faktor penyebab, hal itu dapat menyebabkan kecelakaan pesawat udara yang fatal dan dapat mengakibatkan kematian orang. Ada berbagai faktor kecelakaan pesawat udara tersebut seperti faktor manusia, pesawat udara itu sendiri, lingkungan, penggunaan pesawat udara, dan pengelolaan, yang dijelaskan sebagai berikut :

- a. Manusia sebagai penyebab biasanya yang dituding adalah kapten penerbang, padahal sebenarnya tidak demikian karena manusia tersebut terdiri atas setiap orang atau personel yang terlibat langsung dalam operasi penerbangan. Mereka adalah teknisi pesawat udara, awak pesawat udara, petugas penerangan, petugas operasi penerbangan, pengawas lalu lintas udara.

---

<sup>3</sup> Ahmad Sudiro, *Ganti Kerugian Kepada Penumpang Dalam Kecelakaan Pesawat Udara : Studi Kasus Indonesia*, Disertasi, FH-UI, 2001.

<sup>4</sup> E. Saefullah Wiradipradja, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Udara Internasional dan Nasional*, (Yogyakarta : Liberty, 1999), hal. 24

- b. Faktor lingkungan dapat bersifat alamiah maupun buatan manusia. Lingkungan yang bersifat alamiah seperti angin yang datang tiba-tiba, awan yang berputar-putar (*cumulonimbus*), topan, salju, gempa bumi, letusan gunung berapi.
- c. Faktor yang disebabkan oleh pesawat udara itu sendiri seperti mesin mati yang tidak diketahui penyebabnya sebagaimana menimpa Garuda 421 dalam pendaratan di Solo pada 16 Januari 2001.<sup>5</sup> Oleh karena itu setiap pesawat udara sejak dari awal desain sampai dengan pelaksanaan perawatan, pengoperasian, penyimpanan harus dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Setiap kecelakaan penerbangan selalu memiliki konsekuensi hukum, khususnya berkaitan dengan tanggung jawab perusahaan penerbangan atau pengangkut terhadap penumpang dan pemilik barang, baik sebagai para pihak dalam perjanjian maupun sebagai konsumen.<sup>6</sup>

Tanggung jawab hukum sebagaimana diatur dalam Stb. 1939-100 dapat dijelaskan berdasarkan konsep tanggung jawab hukum dalam transportasi udara. Sebagaimana disebutkan bahwa dalam transportasi udara terdapat tiga macam konsep tanggung jawab hukum, yakni :

- 1) Tanggung jawab hukum atas dasar kesalahan (*based of fault liability*)
- 2) Tanggung jawab hukum atas dasar praduga bersalah (*presumption of liability*)
- 3) Tanggung jawab hukum tanpa bersalah (*liability without fault atau strict liability atau absolute liability*).

Persoalan tanggung jawab ini seringkali belum sepenuhnya dapat diselesaikan, misalnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 tentang Angkutan Udara. Pasal 1 butir 4 menyatakan :

Perusahaan angkutan udara adalah harus perusahaan yang mengoperasikan pesawat udara untuk digunakan mengangkut penumpang, kargo, dan pos dengan memungut pembayaran.

---

<sup>5</sup> E. Suherman, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Udara Indonesia*, (Bandung : NV. Eresco, 2002), hal. 12

<sup>6</sup> E. Saefullah Wiradipradja, *Ibid*, hal. 44



Definisi tersebut tidak jelas dinyatakan apakah bagasi termasuk yang diatur atau tidak, sebab bagasi dan kargo berbeda status maupun pengaturannya juga apakah terdapat perjanjian pengangkutan antara perusahaan pengangkutan udara dengan penumpang atau milik kargo dan pos yang menjadi dasar adanya tanggung jawab bila terjadi kerugian yang diderita oleh penumpang atau pemilik kargo atau pos.

Berkaitan dengan prinsip tanggung jawab diatas, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, mengatur tanggung jawab hukum perusahaan penerbangan, sebagaimana dalam Pasal 141 yang menyebutkan :

- (1) Pengangkut bertanggung jawab atas kerugian penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap, atau luka-luka yang diakibatkan kejadian angkutan udara di dalam pesawat dan/atau naik turun pesawat udara.
- (2) Apabila kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) timbul karena tindakan sengaja atau kesalahan dari pengangkut atau orang yang dipkerjakannya pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang timbul dan tidak dapat mempergunakan ketentuan dalam undang-undang ini untuk membatasi tanggung jawabnya.
- (3) Ahli waris atau korban sebagai akibat kejadian angkutan udara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat melakukan penuntutan ke pengadilan untuk mendapatkan ganti kerugian tambahan selain ganti kerugian yang telah ditetapkan.

Dalam Protokol Den Haag 1955 Article 3 Par 2 menyatakan, “*The passanget ticket shall constitute prima facie evidence of the conclusion and condition of the contract carriage*” (tiket penumpang merupakan bukti yang cukup seperti dipersyaratkan perjanjian pengangkutan), artinya antara pengangkut udara dan penumpang terjadi perjanjian pengangkutan yang dibuktikan dengan adanya tiket penumpang. Dengan demikian bila terjadi kerugian di pihak penumpang selama pengangkutan udara maka berarti pengangkut telah melakukan wanprestasi atas perjanjian yang telah disepakati, yaitu untuk mengangkut sampai tempat tujuan dengan selamat. Dengan adanya perjanjian pengangkutan akan menjadi jelas hubungan hukum antara pengangkut dengan penumpang, sehingga jelas pula siapa yang bertanggung jawab terhadap kerugian yang diderita penumpang apabila terjadi kecelakaan selama kurun waktu pengangkutan.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggunganan Wajib Kecelakaan Penumpang, yang mengatur asuransi penerbangan; dan diatur lebih

lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Dana Pertanggung Jawaban Kecelakaan Penumpang. Menurut Pasal 3 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 setiap penumpang yang sah dari pesawat udara perusahaan penerbangan nasional wajib membayar iuran wajib melalui perusahaan penerbangan yang bersangkutan untuk menutup kerugian akibat kecelakaan selama penerbangan berlangsung. Iuran wajib tersebut akan digunakan untuk memberi santunan apabila terjadi kerugian yang menyebabkan kematian atau cacat tetap akibat kecelakaan pesawat udara.

Sebagaimana telah dikatakan bahwa pelaksanaan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965. Peraturan ini mengatur jumlah iuran wajib, cara pembayarannya, bukti pembayaran, larangan menjual tiket pesawat udara tanpa disertai pembayaran iuran wajib dana kecelakaan, kewajiban menunjukkan kupon bukti pembayaran iuran wajib, pemanfaatan dana sebelum digunakan untuk membayar santunan, jenis kecelakaan yang harus memperoleh santunan, jenis kecelakaan yang tidak memperoleh santunan atau biaya perawatan, jumlah santunan yang berhak menerima santunan, dan larangan dan ketentuan sanksi pidana, dan lain-lain.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan, menerapkan konsep tanggung jawab hukum praduga bersalah (*presumption of liability concept*) seperti halnya yang berlaku pada Konvensi Warsawa 1929 dan konsep tanggung jawab atas dasar kesalahan, khususnya mengenai bagasi kabin. Pada Pasal 141 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 yang mengatakan bahwa pengangkut bertanggung jawab atas kerugian penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap misalnya kehilangan atau menyebabkan tidak berfungsinya salah satu anggota badan atau yang mempengaruhi aktivitas secara normal, misalnya hilangnya tangan, kaki, atau mata yang diakibatkan kejadian angkutan udara di dalam pesawat udara dan/atau naik turun pesawat udara.

Dalam praktek yang telah terjadi selama ini, besaran santunan korban kecelakaan pesawat udara selalu tidak memadai dengan harapan masyarakat pada umumnya dan masyarakat penerbangan pada khususnya. Dalam praktek, masing-masing perusahaan menetapkan besaran santunan korban kecelakaan pesawat

udara, seperti Lion Air di Solo, para korban kecelakaan pesawat udara diberi Rp. 400.000.000 (empat ratus juta rupiah), Garuda Indonesai, para korban kecelakaan pesawat udara diberi Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah), kecelakaan Mandala Airlines di Medan, para korban diberika santunan Rp. 300.000.000 (tiga ratus juta rupiah). Disamping santunan korban kecelakaan diberikan oleh perusahaan berdasarkan tanggung jawab hukum, para penumpang pun memperoleh pembayaran asuransi penerbangan dengan besaran pembayaran asuransi yang berubah sesuai dengan saat kecelakaan terjadi. Dan nilai asuransi yang diberikan sesuai Keputusan Menteri Keuangan adalah Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 juga diatur kewajiban perusahaan penerbangan untuk mengasuransikan tanggung jawabnya, karena itu bilamana terjadi kecelakaan yang menelan korban, asuransi akan membayar kepada penumpang. Pembayaran ganti rugi oleh asuransi kepada penumpang tersebut sebenarnya untuk dan atas nama perusahaan penerbangan, bukan atas nama asuransi.

Untuk kecelakaan Air Asia QZ 8501, menurut Presiden Direktur Indonesia Air Asia Sunu Widyatmoko, mengatakan bahwa pembayaran asuransi atas nama korban QZ 8501 baru diberikan kepada delapan ahli waris. Menurutnya masih terdapat banyak kendala teknis di lapangan terkait kelengkapan dokumen. Untuk pembayaran penuh dibutuhkan dokumen yang lebih lengkap yaitu surat keterangan ahli waris dan surat kematian dari pengadilan. Walaupun demikian, pihak Air Asia telah memberikan kompensasi awal dari Rp. 1.25 miliar, yaitu sebesar Rp. 300 juta per penumpang. Dan jumlah yang telah diberikan adalah sebanyak 80 ahli waris korban QZ 8501.

Besaran pembayaran asuransi dana wajib kecelakaan pesawat udara tersebut selalu berubah sesuai dengan kondisi saat terjadi kecelakaan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan, sehingga besarannya tidak terlalu ketinggalan dengan kebutuhan masyarakat, karena itu di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tidak ditetapkan suatu besaran tertentu melainkan ditetapkan lebih lanjut dengan peraturan Menteri Perhubungan sebagaimana diatur dalam Pasal 165 sampai dengan Pasal 172 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009.



Penentuan besarnya ganti rugi oleh Menteri Perhubungan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah perubahan jumlah ganti rugi tanpa harus mengubah norma Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, supaya lebih elastis sesuai dengan kondisi pada saat kecelakaan terjadi. Perubahan ganti kerugian tersebut dilakukan dengan mengevaluasi berdasarkan kriteria pada :

- 1) Tingkat hidup yang layak rakyat Indonesia.
- 2) Kelangsungan hidup badan usaha angkutan udara niaga
- 3) Tingkat inflasi kumulatif
- 4) Pendapatan per kapita
- 5) Perkiraan usia harapan hidup.

Mengingat bahwa tingkat hidup, kelangsungan hidup perusahaan, inflasi dan pendapatan per kapita serta umur rata-rata manusia selalu mengalami perubahan, maka terhadap besaran nilai ganti kerugian hendaknya selalu dievaluasi sehingga dapat memenuhi keinginan, baik dari pengguna jasa maupun pemberi jasa. Berdasarkan evaluasi tersebut dapat dilakukan perubahan besaran ganti kerugian, setelah mempertimbangkan saran dan masukan dari menteri yang membidangi urusan keuangan.

Bertolak dari kajian atas permasalahan tanggung jawab perusahaan penerbangan atas kecelakaan pesawat udara yang mengakibatkan kematian maka penelitian ini menfokuskan pada topiknya. "Tanggung Jawab Perusahaan Penerbangan Atas Ganti Kerugian Akibat Kecelakaan Pesawat Udara Yang Menelan Korban Penumpang.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka penulis merumuskan masalah penelitian ini sebagai berikut :

- a. Bagaimana bentuk tanggung jawab perusahaan penerbangan atas meninggalnya penumpang korban kecelakaan pesawat udara ?
- b. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam menetapkan besarnya santunan bagi korban kecelakaan pesawat udara ?

### **I.3 Tujuan Penelitian.**

Penelitian terhadap tanggung jawab hukum penerbangan di Indonesia bertujuan sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui bentuk pertanggung jawaban perusahaan penerbangan atas meninggalnya penumpang pesawat akibat kecelakaan pesawat udara berdasarkan konsep tanggung jawab praduga tak bersalah.
- b. Untuk mengetahui langkah-langkah atau kebijakan yang diambil pemerintah dalam menetapkan besarnya santunan bagi korban kecelakaan pesawat udara.

### **I.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini terbagi dalam 2 (dua) yakni manfaat secara akademik/teoritis dan manfaat praktis.

- a. Manfaat teoritis.

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi dunia akademik atau pendidikan dalam memperdalam pemahaman tentang tanggung jawab hukum penerbangan di Tanah Air.

- b. Manfaat praktis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi pemerintah atau perusahaan penerbangan dalam menjalankan bisnis pengangkutan udara agar lebih mengutamakan keamanan dan keselamatan penumpang.

### **I.5 Kerangka Teori dan Konseptual**

#### **I.5.1 Kerangka Teori**

Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 37 Tahun 2002 tentang Sertifikasi Operasi Bandar Udara, pada Pasal 20 menyatakan bahwa pemegang sertifikat operasi Bandar udara dalam melaksanakan tugasnya wajib mematuhi ketentuan keamanan dan keselamatan penerbangan sesuai dengan standar dan prosedur yang berlaku, mempertahankan kelaikan operasi bandar udara, menunjukkan sertifikat operasi bandar udara pada saat diperlukan. Selanjutnya dalam Pasal 21 ditegaskan bahwa apabila kewajiban-kewajiban tersebut tidak dipenuhi maka pemegang sertifikat dapat dikenakan sanksi administrasi oleh Dirjen

Perhubungan Udara Departemen Perhubungan terkait mulai dari peringatan tertulis sampai dengan pencabutan sertifikat.

Sementara itu maskapai penerbangan yang dalam banyak kasus seringkali menjadi sorotan utama, dapat dimintakan pertanggungjawaban apabila terjadi kecelakaan pesawat. Pasal 141 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, menyatakan bahwa maskapai penerbangan bertanggung jawab atas kematian atau lukanya penumpang, musnah, hilang atau rusaknya barang yang diangkut, dan keterlambatan angkutan penumpang dan/atau barang yang diangkut apabila terbukti hal tersebut merupakan kesalahan pengangkut.

Selain tuntutan ganti rugi, maskapai penerbangan yang tidak mematuhi ketentuan yang berkaitan dengan keselamatan penerbangan juga dapat dicabut izin usahanya sebagaimana diatur dan Pasal 22-23 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995. Pencabutan izin usaha tersebut dilakukan setelah sebelumnya ditempuh prosedur teguran tertulis yang kemudian diikuti dengan pembekuan izin.

Menurut Prof. Mieke Komar Kantaatmadja, dalam setiap kecelakaan pesawat pihak pertama yang harus bertanggung jawab adalah maskapai penerbangan. Namun, dapat dikatakan bahwa tidak serta merta pihak pengangkut atau maskapai bertanggung jawab akibat *force majeure* (musibah) yang tidak dikehendaki, karena secara teori terdapat 3 (tiga) jenis prinsip tanggung jawab yang dipakai, yaitu :

- 1) Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*based on fault liability*), dimana pengangkut wajib bertanggung jawab yang disebabkan karena kesalahan/kelalaian pengangkut semata dan merugikan orang lain, sesuai Pasal 1365 KUHPerdara.
- 2) Prinsip tanggung jawab karena adanya dugaan pihak pengangkut bertanggung jawab (*presumption of liability*), dimana pihak pengangkut dianggap selalu bertanggung jawab terhadap kerugian yang ditimbulkannya, beban pembuktian ada pada pengangkut.
- 3) Prinsip tanggung jawab mutlak/absolut (*strict/absolute liability*), dimana pengangkut mutlak bertanggung jawab terhadap kerugian yang menimpa

pihak ketiga (yang tidak terlibat secara langsung dalam perjanjian pengangkutan).

Dari ketiga prinsip tanggung jawab tersebut, khususnya mengenai tanggung jawab pada angkutan udara dikenal adanya prinsip-prinsip sebagai berikut :<sup>7</sup>

1) Prinsip *presumption of liability*

Dalam prinsip ini pengangkut dianggap selalu bertanggung jawab untuk kerugian-kerugian yang ditimbulkan pada penumpang, barang atau bagasi.

2) Prinsip *presumption of non liability*

Pada prinsip ini pengangkut dianggap selalu tidak bertanggung jawab untuk kerugian yang ditimbulkan pada bagasi tangan. Jadi prinsip ini hanya berlaku untuk bagasi tangan.

3) Prinsip *limitation of liability*

Pada prinsip ini tanggung jawab pengangkut terbatas sampai limit tertentu. Pembatasan ini pada pokoknya merupakan pembatasan dalam jumlah ganti rugi tertentu.

4) Prinsip *absolute liability*

Dalam tanggung jawab ini pengangkut atau pengusaha pesawat udara tidak dapat melepaskan diri dari tanggung jawab dengan dalih apapun juga, kecuali dalam hal kerugian ditimbulkan oleh penumpang itu sendiri.

Prinsip-prinsip tanggung jawab diatas memiliki keterkaitan yang erat dengan perjanjian pengangkutan. Untuk itu teori perjanjian menjadi dasar penelitian dalam mengkaji pertanggung jawaban maskapai atau perusahaan penerbangan apabila terjadi musibah atau kecelakaan pesawat udara. Teori perjanjian dimaksud adalah perjanjian pengangkutan.

Arti hukum pengangkutan bila ditinjau dari segi keperdataan dapat ditunjuk sebagai keseluruhan peraturan-peraturan, di dalam kodifikasi (KUHPerdara, KUHD) dan di luar kodifikasi yang berdasarkan atas dan bertujuan untuk mengatur hubungan-hubungan hukum yang terbit karena pemindahan barang-barang dan/atau orang-orang dari suatu tempat ke lain tempat untuk memenuhi perikatan-perikatan

---

<sup>7</sup> Suherman, *Aneka Masalah Hukum Kedirgantaraan*, (Bandung : Mandar Maju, 2000), hal. 67-68



yang lahir dari perjanjian-perjanjian tertentu, termasuk juga perjanjian-perjanjian untuk memberikan perantaraan mendapatkan pengangkutan/ekspedisi.<sup>8</sup>

Hukum pengangkutan dapat didefinisikan sebagai sebuah perjanjian timbal balik, pada mana pihak pengangkut mengikat diri untuk menyelenggarakan pengangkutan barang dan/atau orang ke tempat tujuan tertentu, sedangkan pihak lainnya (pengirim-penerima; pengirim atau penerima; penumpang) berkeharusan untuk menunaikan pembayaran biaya tertentu untuk pengangkutan tersebut.<sup>9</sup>

Perjanjian pengangkutan udara adalah suatu perjanjian antara seorang pengangkut udara dengan pihak penumpang atau pihak pengirim barang untuk mengangkut penumpang atau barang dengan pesawat, dengan imbalan bayaran atau suatu prestasi lain.<sup>10</sup>

Perjanjian pengangkutan terjadi apabila ada kata sepakat dari para pihak yang mengadakannya. Dalam perjanjian pengangkutan terkait dua pihak, yaitu pihak pengangkut dan pihak penumpang atau pengirim barang. Jika terjadi kesepakatan di antara para pihak, maka pada saat itu lahirlah perjanjian pengangkutan. Apabila pengangkut telah melaksanakan kewajibannya menyelenggarakan pengangkutan penumpang atau barang, pengangkut telah terkait dengan konsekuensi-konsekuensi yang harus dipikul oleh pengangkut berupa tanggung jawab terhadap penumpang dan muatan yang diangkutnya.

Menurut system hukum Indonesia, perbuatan perjanjian pengangkutan tidak disyaratkan harus tertulis, cukup dengan lisan, asal ada persetujuan kehendak (consensus). Dalam bidang hukum pengangkutan ada dokumen yang disebut surat muatan dan tiket penumpang. Surat muatan digunakan dalam pengangkutan barang, sedangkan tiket digunakan dalam pengangkutan penumpang. Dokumen-dokumen ini bukanlah merupakan syarat mutlak tentang adanya perjanjian pengangkutan. Tanpa dokumen-dokumen tersebut perjanjian pengangkutan tetap ada. Tidak adanya dokumen-dokumen tersebut tidak membatalkan perjanjian pengangkutan yang telah ada. Jadi dokumen-dokumen tersebut tidak merupakan unsur dari

---

<sup>8</sup> Sution Usman Adji, dkk, *Hukum Pengangkutan di Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1990), hal. 5

<sup>9</sup> *Ibid*, hal. 7

<sup>10</sup> Suherman, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Udara Indonesia*, (Bandung : Eresco, 2002), hal. 87

perjanjian pengangkutan, tetapi hanya merupakan salah satu tanda bukti tentang adanya perjanjian pengangkutan.<sup>11</sup>

Menurut Pasal 1313 KUHPerdara, yang dimaksud dengan perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Dan menurut Pasal 1320 KUHPerdara, sahny suatu perjanjian harus memenuhi 4 (empat) syarat yaitu :

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan diri.

Perjanjian itu terjadi bukan karena suatu hal yang terpaksa diantara pihak yang mengikatkan diri dan para pihak sepakat setuju mengenai hal-hal pokok yang diatur dalam perjanjian yang diadakan.

- 2) Kecakapan untuk membuat suatu perikatan.

Bahwa pihak yang melakukan perikatan itu cakap bertindak menurut hukum

- 3) Suatu hal tertentu.

Bahwa didalam persetujuan harus ada barang yang menjadi pokok persetujuan.

- 4) Suatu sebab yang halal.

Maksudnya adalah bahwa persetujuan itu terjadi oleh karena yang diperbolehkan, artinya tidak bertentangan dengan undang-undang dan ketertiban umum.

Salah satu pihak dalam perjanjian pengangkutan udara adalah penyelenggara angkutan udara. Penyelenggaraan angkutan udara diselenggarakan oleh perusahaan penerbangan yang mengangkut penumpang dan barang. Selain penyelenggara pengangkutan udara tersebut, terdapat juga penyelenggaraan angkutan udara dengan menggunakan perjanjian carter. Yang dimaksud dengan mencarter pesawat udara (*air charter*) adalah pemanfaatan suatu pesawat udara oleh pihak yang bukan pihak yang mempunyai hak atas pesawat udara dengan pembayaran kepada pemilik atau pihak lain yang berhak untuk keperluan sendiri berupa jasa angkutan atau jasa lainnya atau untuk dijual kembali jasa-jasa tersebut kepada pihak ketiga.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, (Jakarta : Djambatan, 1995), hal. 10

<sup>12</sup> Wiwoho Soedjono, *Perkembangan Hukum Transportasi serta Pengaruh dari Konvensi-Konvensi Internasional*, (Yogyakarta : Liberty, 1998), hal. 108-109

Undang-undang yang mengatur tentang pengangkutan di Indonesia, termasuk Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, juga berlandaskan asas-asas hukum perdata. Asas-asas hukum perdata adalah landasan undang-undang yang lebih mengutamakan kepentingan pihak-pihak yang berkepentingan dalam pengangkutan. Asas-asas tersebut antara lain :<sup>13</sup>

a. Asas perjanjian.

Asas ini mengandung makna bahwa setiap pengangkutan diadakan dengan perjanjian antara pihak perusahaan pengangkutan dan penumpang atau pemilik barang. Tiket/karcis penumpang dan dokumen pengangkutan merupakan tanda bukti telah terjadi perjanjian antara pihak-pihak. Perjanjian pengangkutan tidak diharuskan dalam bentuk tertulis, sudah cukup dengan kesepakatan pihak-pihak. Akan tetapi untuk menyatakan bahwa perjanjian itu sudah terjadi dan mengikat harus dibuktikan dengan atau didukung oleh dokumen pengangkutan.

b. Asas koordinatif

Asas ini mengandung makna bahwa pihak-pihak dalam pengangkutan mempunyai kedudukan setara atau sejajar, tidak ada pihak yang mengatasi atau membawahi yang lain. Walaupun pengangkut menyediakan jasa dan melaksanakan perintah penumpang atau pemilik barang, pengangkut bukan bawahan penumpang atau pemilik barang. Asas ini menunjukkan bahwa pengangkutan adalah perjanjian pemberian kuasa.

c. Asas campuran

Asas ini mengandung makna bahwa pengangkutan merupakan campuran dari tiga jenis perjanjian, yaitu pemberian kuasa, penyimpanan barang, dan melakukan pekerjaan dari penumpang atau pemilik barang kepada pengangkut. Ketentuan ketiga jenis perjanjian ini berlaku pada pengangkutan, kecuali ditentukan lain dalam perjanjian pengangkutan.

d. Asas retensi

Asas ini mengandung makna bahwa pengangkut tidak menggunakan hak retensi (hak menahan barang). Penggunaan hak retensi bertentangan dengan tujuan dan

---

<sup>13</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Pengangkutan Niaga*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2013), hal.14-15

fungsi penerbangan. Pengangkut hanya mempunyai kewajiban menyimpan barang atas biaya pemilikinya.

e. Asas pembuktian dengan dokumen

Asas ini mengandung makna bahwa setiap pengangkutan selalu dibuktikan dengan dokumen pengangkutan. Tidak ada dokumen pengangkutan berarti tidak ada perjanjian pengangkutan, kecuali jika ada kebiasaan yang sudah berlaku umum.

Dalam Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 13/S/1971 Pasal 5 apabila dilihat sifat penerbangannya, penggunaan pesawat terbang secara komersial di Indonesia dibedakan menjadi 4 (empat) golongan yaitu sebagai berikut :<sup>14</sup>

- a. Penerbangan teratur (*scheduled operation*), yaitu penerbangan yang berencana menurut suatu jadwal perjalanan pesawat-pesawat yang tetap dan teratur.
- b. Penerbangan tidak teratur (*non scheduled operation*) yaitu penerbangan dengan pesawat secara tidak berencana.
- c. Penerbangan suplementer, yakni penerbangan-penerbangan dengan pesawat berkapasitas maksimum 15 (lima belas) orang penumpang dan sifatnya adalah suplemen dari satu dan dua.
- d. Penerbangan kegiatan keudaraan (*aerial work*), yakni penerbangan-penerbangan yang bukan ditujukan untuk pengangkutan penumpang, barang atau pos, melainkan untuk kegiatan udara lain dengan memungut pembayaran, antara lain kegiatan penyemprotan, pemotretan, survey udara.

Menurut hasil penelitian bahwa kecelakaan Air Asia QZ 8501 yang melakukan penerbangan Surabaya-Singapura, merupakan penerbangan diluar jadwal regular atau tidak sesuai jadwal penerbangan. Ciri-ciri penerbangan regular pada umumnya adalah sebagai berikut :<sup>15</sup>

- 1) Penerbangan dilakukan untuk mengangkut barang, orang dan atau pos ke seluruh wilayah Republik Indonesia dengan tidak ada pembatasan rute tertentu secara tetap.

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hal. 106

<sup>15</sup> Martono, K. *Hukum Udara, Angkutan Udara, dan Hukum Angkasa*, (Bandung : Alumni , 1987), hal. 65



- 2) Penerbangan tidak dilakukan sesuai dengan daftar perjalanan terbang (jadual penerbangan)
- 3) Penjualan karcis atau surat muatan udara secara sekaligus seluruh kapasitas pesawat udara tersebut.
- 4) Penumpang merupakan suatu rombongan dan bukan merupakan penumpang umum yang dihimpun oleh pencarter atau biro perjalanan (*travel bureau*).
- 5) Pesawat udara mengangkut penumpang, barang dan pos dari suatu tempat langsung ke tempat tujuan dengan tidak diperkenankan menurunkan dan/atau menaikkan penumpang dalam perjalanan.
- 6) Tidak boleh memasang iklan di surat kabar, majalah maupun media massa yang lainnya.
- 7) Tariff angkutan tidak berdasarkan surat keputusan pemerintah yang telah ditetapkan terlebih dahulu.
- 8) Jenis penerbangan ini dimaksudkan untuk melayani masyarakat yang lebih mengutamakan nilai uang daripada nilai waktu.

Melihat ciri-ciri penerbangan regular sebagaimana berlaku juga bagi Air Asia QZ 8501, dapat dikatakan bahwa penerbangan ini tidak memenuhi beberapa syarat dimaksud sehingga kecelakaan yang telah mengakibatkan 162 penumpang dan kru pesawat.

### **I.5.2 Kerangka Konseptual**

Untuk menghindari adanya perbedaan pemahaman atas istilah-istilah yang dipergunakan dalam penelitian ini maka penulis memberikan definisi operasional terkait judul dimaksud sebagai berikut :

Penerbangan adalah satu kesatuan system yang terdiri atas pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, keselamatan dan keamanan, lingkungan hidup, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya.<sup>16</sup>

Pesawat udara adalah setiap mesin atau alat yang dapat terbang di atmosfer karena gaya angkat dari reaksi udara, tetapi bukan karena reaksi udara terhadap

---

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang *Penerbangan*, Pasal 1 angka 1

permukaan bumi yang digunakan untuk penerbangan.<sup>17</sup> Sedangkan pesawat terbang adalah pesawat udara yang lebih berat dari udara, bersayap tetap, dan dapat terbang dengan tenaga sendiri.<sup>18</sup>

Pesawat udara sipil adalah pesawat udara yang digunakan untuk kepentingan angkutan udara niaga dan bukan niaga.<sup>19</sup> Dan rute penerbangan adalah lintasan pesawat udara dari bandar udara asal ke bandar udara tujuan melalui jalur penerbangan yang telah ditetapkan.<sup>20</sup>

Tiket adalah dokumen berbentuk cetak, melalui proses elektronik atau bentuk lainnya, yang merupakan salah satu alat bukti adanya perjanjian angkutan udara antara penumpang dan pengangkut, dan hak penumpang untuk menggunakan pesawat udara atau diangkut dengan pesawat udara.<sup>21</sup>

Perjanjian pengangkutan udara adalah perjanjian antara pengangkut dan pihak penumpang dan/atau pengirim kargo untuk mengangkut penumpang dan/atau kargo dengan pesawat udara, dengan imbalan bayaran atau dalam bentuk imbalan jasa yang lain.<sup>22</sup>

## **I.6 Sistematika Penulisan**

Penulisan tesis ini tersusun dalam 5 (lima) bab dengan sistematikanya sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan. Bab ini berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan konseptual, serta sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Tanggung Jawab Hukum Penerbangan. Bab ini menguraikan tentang konsep dasar tanggung jawab hukum, prinsip dan system tanggung jawab hukum pengangkutan, pihak-pihak yang bertanggung jawab, tanggung jawab pengangkutan udara niaga, dan tanggung jawab operator bandara.

---

<sup>17</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 3

<sup>18</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 4

<sup>19</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 8

<sup>20</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 19

<sup>21</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 27

<sup>22</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 29

Bab III Metode Penelitian. Bab ini menyajikan metode pendekatan yang digunakan, sumber-sumber data dari penelitian, metode pengumpulan data, dan analisa data.

Bab IV Asuransi Kecelakaan Pesawat Udara Sebagai Bentuk Tanggung Jawab Penerbangan. Pada bab ini diuraikan mengenai jenis-jenis kecelakaan pesawat udara, factor-faktor terjadinya kecelakaan pesawat udara, tanggung jawab pengangkutan udara niaga, jaminan asuransi dan dana kecelakaan pesawat udara, kebijakan dasar penerbangan di Indonesia.

Bab V Penutup. Bab ini berisikan kesimpulan, sebagai ringkasan atas jawaban permasalahan penelitian dan saran-saran dari penulis.

