

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum, terdapat 17.504 pulau di Indonesia yang terbentang luas dari Sabang hingga Merauke, sedangkan untuk luas Indonesia sendiri menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS) tercatat bahwa luas wilayah Negara Indonesia adalah 1.922.579 km<sup>2</sup>. Demi menunjangnya mobilitas dan terhubungnya wilayah satu dengan wilayah lainnya yang ada di Indonesia, maka cara yang dapat dilakukan adalah dengan menggunakan transportasi, Transportasi sendiri merupakan pemindahan manusia atau barang dengan menggunakan wahana yang digerakkan oleh manusia atau mesin.<sup>1</sup> Transportasi terdiri dari beberapa jenis yaitu transportasi darat, transportasi laut, dan transportasi udara yang masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Apabila dilihat segi waktu dan efisiensi, tentunya transportasi udara adalah transportasi yang paling efisien karena transportasi udara merupakan alat angkutan yang mutakhir dan paling cepat dibandingkan transportasi darat dan transportasi laut.

---

<sup>1</sup> Andriyansyah, *Manajemen Transportasi Dalam Kajian Dan Teori* (Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2015), hal.1

Transportasi udara yang paling sering digunakan oleh para konsumen pengguna jasa penerbangan untuk menunjang mobilitas yang tinggi dari satu tempat ke tempat lainnya adalah pesawat niaga berjadwal. Pesawat niaga berjadwal memiliki banyak sekali pilihan-pilihan maskapai yang dapat digunakan oleh para konsumen jasa penerbangan di Indonesia seperti Garuda Indonesia, Lion Air, Citilink, Air Asia, Sriwijaya Air, dan masih banyak lainnya. Dengan banyaknya maskapai di Indonesia, tentunya setiap maskapai berlomba-lomba untuk memberikan kenyamanan, keamanan, dan harga yang menjanjikan kepada konsumen pengguna jasa penerbangan di Indonesia. Berbicara mengenai harga, di Indonesia sendiri jenis dan tingkatan maskapai penerbangan niaga berjadwal dibagi dalam tiga kategori seperti yang diatur didalam pasal 97 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang menyebutkan ada 3 jenis pelayanan Angkutan Udara Niaga Berjadwal yaitu pelayanan dengan standar maksimum (*full service*), pelayanan dengan standar menengah (*medium service*), pelayanan dengan standar minimum (*no frills*) atau yang biasa disebut *low cost carrier*, dimana apabila dibandingkan pastinya kenyamanan yang didapat dari pelayanan *full service* lebih baik dibanding *low cost carrier*.

Perlindungan konsumen hadir di Indonesia dilatarbelakangi dengan berdirinya suatu lembaga swadaya masyarakat (*non-governmental organization*) yang bernama Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI).<sup>2</sup> YLKI dikenal karena dianggap sebagai perintis advokasi konsumen di Indonesia yang berdiri pada 11 Mei 1973.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, cet. III* (Jakarta: Grasindo, 2006), hal. 49

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal. 37

YLKI merupakan organisasi lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang perlindungan konsumen yang kegiatannya bertindak sebagai perwakilan konsumen dengan tujuan untuk melayani dan meningkatkan martabat kepentingan konsumen.<sup>4</sup>

YLKI berasal dari kelompok kecil yang diketuai oleh Lasmidjah Hardi yang memiliki tujuan mempromosikan produk Indonesia. Ajang promosi ini dikenal dengan nama Pekan Swakarya, di mana ajang ini melahirkan ide untuk mendirikan suatu wadah bagi gerakan perlindungan konsumen di Indonesia. Ide ini dituangkan dalam anggaran dasar di hadapan Notaris G.H.S. Loemban Tobing, S.H. dengan akta Nomor 26, 11 Mei 1973.<sup>5</sup>

YLKI memiliki banyak cabang di berbagai provinsi di Indonesia dan memiliki pengaruh yang cukup besar atas dukungan yang diberikan oleh media massa. Pada masa itu, beberapa media cetak harian nasional seperti Media Indonesia dan Kompas menyediakan kolom khusus untuk membahas keluhan-keluhan konsumen secara rutin.<sup>6</sup> YLKI berperan dalam upaya peningkatan kesadaran akan hak-hak konsumen dengan melakukan penelitian atau pengujian, penerbitan dan menerima pengaduan, serta upaya advokasi langsung melalui jalur pengadilan. Setelah YLKI berdiri, muncul lembaga perlindungan konsumen lainnya seperti Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) di Semarang pada 1985, Yayasan Bina Lembaga Konsumen Indonesia (YBLKI) di Bandung, dan lainnya. Lembaga-lembaga inilah

---

<sup>4</sup> Aulia Muthiah, *Hukum Perlindungan Konsumen Dimensi Hukum Positif dan Ekonomi Syariah* (Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2018), hal. 25

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal.49

<sup>6</sup> Shidarta, *op.cit.*, hal. 50

yang mendesak pemerintah untuk segera membentuk undang-undang yang mengatur hubungan antara pelaku usaha dan konsumen.<sup>7</sup>

Rancangan undang-undang perlindungan konsumen dibentuk oleh YLKI bersama dengan BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional). Namun rancangan undang-undang ini belum memberikan hasil, karena kekhawatiran pemerintah akan menghambatnya laju pertumbuhan ekonomi jika lahirnya undang-undang perlindungan konsumen. Pada awal tahun 1990-an, undang-undang perlindungan konsumen diusahakan kembali. Pada masa itu, pemerintah khususnya Departemen Perdagangan sudah memiliki kesadaran tentang arti pentingnya hukum perlindungan konsumen, ditandai dengan adanya 2 (dua) naskah rancangan undang-undang perlindungan konsumen yaitu, yang pertama hasil kerja sama dengan fakultas hukum Universitas Gajah Mada dan yang kedua hasil kerja sama dengan Lembaga Penelitian Universitas Indonesia.<sup>8</sup> Akhirnya, gerakan konsumen di Indonesia mencatat prestasi besar setelah naskah akademik UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen) berhasil dikirim ke DPR.<sup>9</sup> Akhirnya pada masa pemerintahan B.J Habibie, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disahkan secara resmi pada tanggal 20 April 1999.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Aulia Muthiah, *op.cit.*, hal. 26

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 28-29

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal. 51

<sup>10</sup> Yusuf Shofie, *Pelaku Usaha, Konsumen, dan Tindak Pidana Korporasi* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hal. 28

Berdasarkan data dari Direktorat Angkutan Udara, maskapai *low cost carrier* merupakan maskapai yang paling sering digunakan oleh konsumen jasa penerbangan di Indonesia, dimana jumlah penumpang maskapai *low cost carrier* mencapai 55 persen dari total keseluruhan jumlah penumpang domestik di tahun 2017, sehingga disimpulkan bahwa sebagian besar masyarakat di Indonesia lebih memilih menggunakan jasa *low cost carrier* dibandingkan *medium service* dan *full service airlines*, hal ini dikarenakan maskapai *low cost carrier* memiliki harga yang sangat murah dan terjangkau bagi konsumen dan dengan adanya *low cost carrier* di Indonesia menyebabkan monopoli berkurang serta permintaan dan penawaran semakin bervariasi. Maskapai yang dikategorikan *low cost carrier* yang sangat familiar di Indonesia adalah Air Asia, Lion Air, dan Citilink, ketiga maskapai tersebut memiliki harga tiket yang murah tetapi pelayanan yang diberikan didalam dan diluar pesawat sangat minim, berikut adalah perbedaan antara *low cost carrier*, *medium service*, dan *full service* menurut Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 185 tahun 2015, dan [cnindonesia.com](http://cnindonesia.com), 2018.

**Tabel 1.1 Perbedaan Pelayanan Low Cost Carrier, Medium Service dan Full Service Airlines**

Low Cost Carrier	Medium Service	Full Service
Penerbangan tanpa hiburan seperti majalah, televisi, makanan dan minuman gratis	Penerbangan menyediakan makanan ringan, minuman ringan, dan terdapat kelas bisnis	Penumpang disediakan ruang tunggu eksklusif, penerbangan full entertainment, makanan dan minuman gratis, serta penerbangan kelas bisnis

Menggunakan pesawat berbadan sedang, dan pesawat kecil seperti Boeing 737, Airbus a320, dan ATR	Menggunakan pesawat berbadan sedang, dan kecil seperti Boeing 737 dan ATR	Menggunakan pesawat berbadan lebar, sedang, dan pesawat kecil
Jarak antar kursi lebih rapat	Jarak antar kursi lebih rapat	Jarak antar kursi lebih longgar
Bagasi dapat dikenakan biaya	Mendapatkan fasilitas bagasi gratis sebanyak 15 kg	Mendapat fasilitas bagasi gratis sebanyak 20 kg
Melayani rute pendek dan menengah	Melayani rute pendek menengah	Melayani rute pendek, menengah, dan jarak jauh
Penumpang dapat meminta pengembalian biaya tiket apabila terjadi <i>force majeure</i> , dengan pemotongan biaya administrasi sebesar 10%	Penumpang dapat meminta pengembalian biaya tiket apabila terjadi <i>force majeure</i> , dengan pemotongan biaya administrasi sebesar 15%	Penumpang dapat meminta pengembalian biaya tiket apabila terjadi <i>force majeure</i> , dengan pemotongan biaya administrasi sebesar 20%

Meskipun maskapai penerbangan *low cost carrier* sering diminati oleh para konsumen di Indonesia, banyak juga masyarakat yang berpandangan sebelah mata, dimana dengan adanya harga yang murah mereka kurang yakin dengan standar keamanan yang didapat, dan seperti yang diketahui beberapa tahun belakangan ini terdapat 2 kasus tragedi kecelakaan maskapai *low cost carrier* yaitu Lion Air JT610, dan Air Asia QZ8510 yang menyebabkan kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap maskapai yang menyediakan jasa *low cost carrier*, dan bukan hanya musibah kecelakaan tetapi hal-hal lain seperti keterlambatan pesawat atau *delay*, bagasi penumpang yang tertinggal di maskapai keberangkatan, dan masih banyak hal yang terjadi disebabkan kelalaian oleh pihak maskapai *low cost carrier*. Menurut Ziva Nerendra yang merupakan Presiden Direktur Aviatory Indonesia dalam wawancaranya dengan CNN Indonesia terdapat empat aspek yang harus dipenuhi dalam menjalankan

bisnis didunia penerbangan yaitu *safety, security, services and Compliance*. Keempat hal tersebut tetap harus dimiliki dan dijalankan oleh setiap maskapai penerbangan, baik maskapai tersebut *low cost carrier* maupun *full service*. Apabila keempat hal tersebut tidak terpenuhi maka maskapai tersebut telah lalai dalam menjalankan tugasnya dan dapat berdampak buruk bagi konsumen pengguna jasa penerbangan di Indonesia.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, penumpang merupakan seorang konsumen yang mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan hukum. Perlindungan hukum yang diberikan dapat dilakukan sebelum konsumen menggunakan jasa atau barang tersebut, selama menggunakan jasa atau barang tersebut, dan sesudah menggunakan jasa atau barang tersebut. Dalam pelaksanaannya maskapai *low cost carrier* sering melakukan kelalaian seperti ketidaktepatan jadwal keberangkatan atau *delay*, kehilangan bagasi, hingga kerusakan pada bagian pesawat yang menyebabkan kecelakaan dan memakan banyak sekali korban jiwa. Undang-undang perlindungan konsumen juga mengatur mengenai pelaku usaha, dimana pelaku usaha dalam hal ini merupakan pihak maskapai yang seharusnya menjalankan kewajibannya yang telah diatur didalam Undang-undang perlindungan konsumen dan melaksanakan prosedur yang sudah diatur, serta mentaati hukum positif yang ada.

Keamanan dan keselamatan penumpang merupakan hal penting yang harus diperhatikan oleh pihak maskapai dalam menjalankan bisnis. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh *airlinesratings.com* mengenai peringkat suatu maskapai sesuai audit keamanannya, didalam data tersebut mengatakan bahwa beberapa maskapai *low*

*cost carrier* di Indonesia memiliki nilai yang rendah seperti Lion Air dan Air Asia yang keduanya memiliki penilaian yang buruk terkait dengan riwayat meninggalnya penumpang atau petugas di pesawat selama waktu penerbangan yang disebabkan oleh kecelakaan, sehingga kedua maskapai tersebut mendapat skor 6. Hal serupa juga dialami oleh maskapai *low cost carrier* lain seperti Citilink, Sriwijaya, dan Express Air yang memiliki skor 4. Untuk maskapai *full service* seperti Garuda Indonesia dan Batik Air berada dipuncak dengan skor 7. Berdasarkan data yang diperoleh, maka dilakukan penelitian yang berfokus pada maskapai *low cost carrier* di Indonesia, karena menurut data-data yang didapat maskapai *low cost carrier* memiliki penilaian rendah dari segi keselamatan dan keamanan.

Berbicara mengenai keselamatan dan keamanan, kenyamanan juga dibutuhkan oleh para konsumen selaku pengguna jasa angkutan udara, salah satu kenyamanan yang sering dirasa kurang oleh para konsumen adalah ketepatan waktu penerbangan, yang dimana sering kali maskapai terlambat atau terbang tidak sesuai dengan jadwal yang sudah tertera sebagaimana mestinya. Dirjen Perhubungan pada tahun 2018 melakukan audit terkait OTP (*on time performance*) seluruh maskapai yang ada di Indonesia, yang dimana hasil dari audit tersebut dari 415.961 penerbangan domestik yang terjadi ditahun 2018, terdapat 326.461 penerbangan atau 78,48% yang dinyatakan tepat waktu dan terdapat 87.509 atau 21,04% penerbangan yang dikategorikan terlambat.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> “Ini Daftar Maskapai Paling Tepat Waktu & Paling Delay di RI”, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20180724092008-4-25025/ini-daftar-maskapai-paling-tepat-waktu-paling-delay-di-ri>, diakses 9 Februari 2020



Dari audit yang dilakukan oleh Dirjen Perhubungan mengenai OTP sebuah maskapai, dirjen perhubungan juga melakukan pendataan mengenai maskapai yang OTP nya paling besar hingga OTP yang paling kecil, dari hasil audit tersebut maskapai berbasis *full service* seperti Batik Air dan Garuda Indonesia berada diperingkat 2 (dua) dan 1 (satu) yang dimana OTP dari Batik Air sendiri yaitu senilai 90% dan Garuda Indonesia 89%, sedangkan maskapai berbasis *medium service* seperti Sriwijaya Air berada diposisi ke 6 (enam), yang OTP nya mencapai 85%, sedangkan maskapai berbasis *low cost carrier* seperti Air Asia dan Lion Air berada diposisi ke 7 (tujuh) dan 10 (sepuluh), yang dimana Air Asia mendapatkan OTP sebesar 80% dan Lion Air sebesar 67%.

Penelitian ini akan dilakukan di bandar udara Soekarno Hatta yang merupakan bandar udara tersibuk di Indonesia bahkan *Airport Council International* (ACI) mengatakan bahwa Bandar Udara Soekarno Hatta merupakan bandar udara terpadat dengan jumlah penumpang penumpang paling banyak ke-18 di dunia. Selain ACI yang memiliki data mengenai hal tersebut, situs flight tracking yang didapat dari [Bandarasoekarnohatta.com](http://Bandarasoekarnohatta.com) juga mengatakan bahwa Bandar Udara Soekarno Hatta memiliki angka keterlambatan penerbangan tertinggi di dunia dalam kurun waktu 12 bulan terakhir di tahun 2019. Selain itu seluruh maskapai *low cost carrier* yang ada di Indonesia juga beroperasi di Bandar Udara Soekarno Hatta, maka dari itu, penelitian ini akan berfokus pada pembahasan mengenai maskapai *low cost carrier* yang ada di Indonesia di Bandar Udara Soekarno Hatta dan kaitannya dengan Undang-undang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang Penerbangan. Dari audit yang dilakukan oleh Dirjen Perhubungan mengenai OTP sebuah maskapai, dirjen perhubungan juga

melakukan pendataan mengenai maskapai yang OTP nya paling besar hingga OTP yang paling kecil.

## 1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap penumpang setelah transaksi hingga penerbangan terlaksana dalam menggunakan jasa maskapai *low cost carrier* terhadap keterlambatan penerbangan (*Flight Delayed*) yang ditinjau dari Undang-undang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang Penerbangan?
2. Bagaimana pengaturan dan pengawasan yang ideal agar pengaturan yang dibentuk oleh Undang-undang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang Penerbangan dapat sesuai dengan kebutuhan penumpang maskapai *low cost carrier* terkait keterlambatan jadwal penerbangan yang sering terjadi?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dari skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap penumpang setelah transaksi hingga penerbangan terlaksana dalam menggunakan jasa maskapai *low cost carrier* berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Penerbangan.

2. Untuk mengetahui pengaturan dan pengawasan yang ideal agar pengaturan yang dibentuk oleh Undang-undang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang Penerbangan dapat sesuai dengan kebutuhan penumpang maskapai *low cost carrier* sebagai konsumen.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Segi Keilmuan

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembang ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang Hukum Perlindungan Konsumen.

2. Segi Praktis

- a. Sebagai Informasi bagi masyarakat mengenai Perlindungan Konsumen khususnya di bidang transportasi udara.
- b. Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan perlindungan konsumen.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Dalam penyusunan oleh karena itulah peneliti menjabarkan permasalahan dan menguraikannya dalam lima bab. Dalam sub bab ini dengan maksud agar pembaca memahami maksud dan tujuan tiap-tiap bab dan sub bab yang ada dalam penyusunan ini.

BAB I: PENDAHULUAN berisi tentang penguraian latar belakang, rumusna masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA berisi tentang landasan teori-teori dan landasan konseptual mengenai tinjauan umum dasar hukum yang dimiliki oleh konsumen jasa angkutan udara di dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang Penerbangan

BAB III: METODE PENELITIAN berisi tentang metode yang menjadi landasan penelitian oleh karena itulah ini, yaitu macam penelitian, tipe penelitian, pendekatan penelitian, dan jenis data

BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS berisi tentang penguraian penelitian mengenai perlindungan hukum konsumen saat selama, sebelum, dan sesudah dalam menggunakan jasa maskapai *low cost carrier*, dan pengaturan serta pengawasan yang ideal.

BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN, berisi tentang penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran dari penelitain ini.