

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sarana transportasi merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia jaman sekarang, melihat dari berkembangnya dunia bisnis yang menghendaki sarana transportasi yang dapat mengantarkan penumpang agar dapat cepat sampai ke tempat tujuannya, baik itu untuk jarak dekat maupun jarak jauh. Dan sarana transportasi yang dapat menangani hal tersebut adalah sarana transportasi udara khususnya penerbangan komersial.

Di Indonesia banyak sekali maskapai penerbangan udara yang melayani penumpang selaku konsumen untuk bepergian dengan jarak dekat maupun jauh. Hal ini terbukti dengan meningkatnya penggunaan angkutan udara pada tahun 2009 sebanyak 33.227.906 penumpang, pada tahun 2010 sebanyak 42.191.760 penumpang, pada tahun 2011 sebanyak 52.975.908 penumpang, pada tahun 2012 sebanyak 56.770.838 penumpang yang menggunakan angkutan udara.¹ Dari data tersebut terlihat seberapa pentingnya angkutan udara sebagai sarana transportasi bagi penumpang di Indonesia. Sebagai negara yang terdiri dari beribu-ribu pulau sangat efektif menggunakan jasa penerbangan komersial karena selain dapat menghemat waktu juga memberikan dampak positif bagi kemajuan dunia bisnis di Indonesia.

Meningkatnya jumlah penumpang angkutan udara di Indonesia tidak diikuti dengan meningkatnya standard keamanan dan kenyamanan penumpang ketika menggunakan jasa angkutan udara. Hal ini terlihat dari banyaknya permasalahan yang dialami oleh penumpang angkutan udara di Indonesia. Oleh karena itu, dibuatlah aturan agar dapat mengatasi permasalahan tersebut yaitu Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 LN RI Tahun 1999 Nomor 42 TLN RI Nomor 3821 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK). Tujuan utama dari

¹“Statistik keberangkatan penumpang angkutan udara domestik 2009-2013”, <http://hubud.dep-hub.go.id/?id/produksi/index/filter:category,1;tahun,0;bulan,0;airport,0>, diakses pada 23 Januari 2013

dibentuknya UUPK tersebut terlihat pada konsiderannya butir b, c, d dan e yang menyatakan sebagai berikut:

- b. Bahwa pembangunan perekonomian nasional pada era globalisasi harus dapat mendukung tumbuhnya dunia usaha sehingga mampu menghasilkan beraneka barang dan/atau jasa yang memiliki kandungan teknologi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak dan sekaligus mendapatkan kepastian atas barang dan/atau jasa yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian konsumen
- c. Semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dari proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian atas mutu, jumlah, dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperolehnya di pasar
- d. Bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuh kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab
- e. Bahwa ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen di Indonesia belum memadai

Konsideran butir b, c, d dan e di atas adalah sebagai tujuan keberadaan UUPK.

Berdasarkan pada UUPK Pasal 1 angka 2 pengertian Konsumen adalah: “Setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”.

Definisi dari konsumen, sebagaimana dikutip Cellina Tri Siwi Kristiyanti dikatakan bahwa:

Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsumment* (Belanda). Secara harafiah arti kata *consumer* adalah (lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang. Tujuan penggunaan barang atau jasa nanti menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut².

Selanjutnya melihat pada pasal 1 angka 3 pada UUPK yang menyebutkan tentang pengertian dari pelaku usaha, yaitu :

Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Selanjutnya peraturan perundang-undang terkait permasalahan dalam kasus di bidang angkutan penerbangan, yaitu Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 LN RI Tahun 2009 Nomor 1/TLN RI Nomor 4956 tentang Penerbangan (selanjutnya

²Celina Tri Siwi Kristiyanti. **Hukum Perlindungan Konsumen**, Sinar grafika, Jakarta, 2008, h. 22.

disebut UU Penerbangan) yang merupakan sumber hukum penerbangan di Indonesia. Tujuan utama terbentuknya UU Penerbangan terlihat jelas pada bagian konsideran pada butir d dan e yang menyatakan sebagai berikut:

- d. Bahwa negara kesatuan Republik Indonesia adalah negara kepulauan berciri nusantara yang disatukan oleh wilayah perairan dan udara dengan batas-batas, hak-hak, dan kedaulatan yang ditetapkan oleh Undang-Undang
- e. Bahwa perkembangan lingkungan strategis nasional dan internasional menuntut penyelenggara penerbangan yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, peran serta swasta dan persaingan usaha, perlindungan konsumen, ketentuan internasional yang disesuaikan dengan kepentingan nasional, akuntabilitas penyelenggaraan negara, dan otonomi daerah

Konsideran butir d dan e di atas adalah sebagai tujuan keberadaan UU Penerbangan.

Di dalam UU Penerbangan ini menjelaskan mengenai pengangkut sebagai pelaku usaha dalam jasa penerbangan sebagaimana tercantum dalam pasal 1 angka 20 UU Penerbangan, yaitu :

Badan Usaha Angkutan Udara adalah badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum Indonesia berbentuk perseroan terbatas atau koperasi, yang kegiatan utamanya mengoperasikan pesawat udara untuk digunakan mengangkut penumpang, kargo, dan/atau pos dengan memungut pembayaran.

Kriteria pengangkut berdasarkan kesimpulan dari Abdulkadir Muhammad menurut undang-undang terkait, yaitu :

- (a) Perusahaan penyelenggara angkutan
- (b) Menggunakan alat pengangkut mekanik
- (c) Penerbit dokumen³

Sebelum membahas mengenai pertanggung jawaban pengangkut terhadap kehilangan bagasi, maka perlu diketahui lebih dahulu pengertian dari bagasi yang terdiri dari bagasi kabin dan bagasi tercatat diatur dalam UU Penerbangan pada pasal 1 angka 24 dan angka 25, menyebutkan:

Bagasi Tercatat adalah barang penumpang yang diserahkan oleh penumpang kepada pengangkut untuk diangkut dengan pesawat udara yang sama.
Bagasi Kabin adalah barang yang dibawa oleh penumpang dan berada dalam pengawasan penumpang sendiri.

Berkaitan dengan kasus yang akan dibahas nantinya yaitu tanggung jawab pelaku usaha atau pengangkut terhadap bagi terdapat di dalam UU Penerbangan.

³Abdulkadir Muhammad, **Hukum Pengangkutan Niaga**, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, h. 48

Dimana pertanggung jawaban pelaku usaha atas kehilangan bagasi penumpang di atur dalam pasal 143 dan 144 UU penerbangan, menyebutkan:

”Pengangkut tidak bertanggung jawab untuk kerugian atau rusaknya bagasi kabin, kecuali apabila penumpang dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh tindakan pengangkut atau orang yang dipekerjakannya”

“Pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh penumpang karena bagasi tercatat hilang, musnah, atau rusak yang diakibatkan oleh kegiatan angkutan udara selama bagasi tercatat berada dalam pengawasan pengangkut”

Klausula baku merupakan hal yang dilarang oleh UUPK, pada pasal 18 ayat (1) huruf a yang menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha. Klausula baku dalam pengertiannya menurut pasal 1 angka 10 UUPK, yang menyebutkan bahwa:

“Klausula Baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.”

Akan tetapi, meskipun telah dibuatnya aturan/undang-undang baik itu UUPK maupun UU Penerbangan beserta peraturan menteri perhubungan masih belum mampu untuk mengatasi berbagai masalah dalam pengangkutan udara yang menggunakan jasa penerbangan komersial. Salah satu dari permasalahan tersebut adalah seringnya mengalami kehilangan barang bagasi oleh penumpang yang menggunakan jasa angkutan udara. Hal tersebut sangatlah jelas merugikan penumpang sebagai konsumen. Kasus kehilangan bagasi ini telah dialami oleh Hadyatmo penumpang maskapai Lion Air (PT. Lion Mentari Airlines)

Kasus kehilangan bagasi tersebut telah dialami oleh Hadyatmo yang pada tanggal 3 Januari 2012 menggunakan jasa angkutan udara dari maskapai Lion Air/Wings Air bersama istrinya yang hendak terbang dari Surabaya menuju Lombok/Mataram. Pada awalnya Hadyatmo beserta istri yang hendak terbang dari Surabaya menuju Mataram/Lombok dengan nomor penerbangan IW 1870, melakukan proses *check-in* di bandara Surabaya. Pada saat *check-in* di bandara Surabaya Hadyatmo yang membawa dua koper dan satu buah dus memilih untuk membungkus dua koper tersebut. Sesampainya di bandara Lombok Hadyatmo menemukan bahwa salah satu dari dua koper yang telah dibungkus olehnya tidak ditemukan atau hilang. Segera saja Hadyatmo mendatangi bagian kehilangan Lion Air di bandara Lombok dan langsung membuat laporan kehilangan bagasi.

Setelah beberapa hari menghubungi pihak Lion Air tanpa kepastian mengenai bagasi yang belum ditemukan tersebut akhirnya Hadyatmo pergi menemui Bapak Pipit selaku Kepala Lion Air distrik Mataram. Akan tetapi Hadyatmo tidak berhasil menemui Bapak Pipit tersebut. Pada akhirnya Hadyatmo meminta untuk dipertemukan dengan wakil Bapak Pipit dan dipertemukan dengan Bapak Agung. Dari penjelasan Bapak Agung hanya bisa meminta maaf dan meminta waktu melakukan proses pencarian bagasi Hadyatmo yang hilang hingga batas waktu dua minggu. Sampai berita ini diturunkan bagasi Hadyatmo yang hilang belum ditemukan.⁴

Ketika penumpang mengalami kehilangan bagasi seperti kasus yang dialami oleh Hadyatmo di atas maka seharusnya pihak maskapai penerbangan dalam hal PT. Lion Mentari Airlines menunjukkan tanggung jawab sebagai pengangkut dan memberikan penjelasan tentang bagasi penumpang yang hilang tersebut. Selanjutnya dalam tanggung jawab PT Lion Mentari Airlines terdapat klausula baku yang mengatur tentang ganti rugi atas kehilangan bagasi dalam *condition of carriage* yang ada di website Lion Air dan tiket penumpang Lion Air, yang menyebutkan :

“Semua claim harus disertai bukti jumlah kerugian yang diderita. Tanggung jawab untuk kehilangan dan kerusakan bagasi penumpang dibatasi hingga Rp.20.000,- (dua puluh ribu rupiah) per kilogram”⁵

Ganti rugi pihak maskapai penerbangan seperti terlihat di atas tidaklah sesuai dengan kerugian yang dialami penumpang khususnya dalam hal ini Hadyatmo yang telah kehilangan bagasi karena apabila dibandingkan dengan harga koper yang pada saat ini cukup mahal dan tidak sebanding dengan batasan jumlah ganti rugi yang diberikan oleh pihak maskapai penerbangan dalam hal ini PT. Lion Mentari Airlines.

Berdasarkan uraian masalah diatas maka penulis ingin mengajukan judul dalam skripsi, sebagai berikut: **“BENTUK TANGGUNG GUGAT PT LION MENTARI AIRLINES SELAKU PELAKU USAHA TERHADAP KERUGIAN PENUMPANG YANG KEHILANGAN BAGASI TERCATAT”**

⁴“Bagasi Hilang Sudah Menjadi Kebiasaan Lion Air”, 13 Januari 2012, <http://rumahpengaduan.com/2012/01/13/bagasi-hilang-sudah-menjadi-kebiasaan-lion-air/>, diakses tanggal 16 Januari 2014

⁵“Condition of Carriage”, https://secure2.lionair.co.id/LionResources/id/Condition_of_Carriage.pdf, diakses pada 25 Januari 2014

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian masalah di atas maka penulis ingin mempersempit pembahasan terhadap kasus tersebut, yaitu Apakah bentuk prinsip tanggung gugat PT. Lion Mentari Airlines terhadap kerugian penumpang akibat kehilangan bagasi tercatat, terkait dengan keberadaan klausula baku?

1.3. Tujuan Penulisan

A. Tujuan Praktis

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah bentuk tanggung gugat PT Lion Mentari Airlines selaku pelaku usaha terhadap kerugian penumpang akibat kehilangan bagasi tercatat, terkait dengan adanya klausula baku pada tiket penerbangan serta pengawasan pelaku usaha terhadap bagasi tercatat menurut UUPK dan UU Penerbangan.

B. Tujuan Akademik

Penelitian ini dibuat untuk melengkapi dan merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Surabaya.

1.4. Manfaat Penulisan

Manfaat yang diharapkan dari penelitian/skripsi ini adalah:

1. Memberikan gambaran kepada masyarakat mengenai tanggung gugat pengangkut dalam hal kerugian yang dialami penumpang atas kehilangan bagasi tercatat yang berlaku saat ini, beserta pengawasan dari pihak pelaku usaha dalam hal ini pihak maskapai penerbangan terhadap bagasi penumpang agar tidak terjadi lagi kehilangan bagasi tercatat, dan juga mengenai keabsahan klausula baku mengenai ganti kerugian atas kehilangan bagasi tercatat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada.
2. Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut dan menambah wawasan ilmu pengetahuan mengenai tanggung gugat pengangkut khususnya dalam hal kerugian penumpang atas kehilangan bagasi tercatat.

1.5 Metode Penelitian

A. Tipe Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Pemilihan metode ini sebagaimana yang ditulis oleh Peter Mahmud Marzuki⁶: ‘karena bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu yang dihadapi’. Oleh karena itu, dipilih metode penelitian hukum normatif yang berkaitan dengan prinsip-prinsip dan norma mengenai tanggung jawab maskapai penerbangan dalam UUPK, UU Penerbangan, beserta Peraturan Menteri Perhubungan

B. Pendekatan

Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan yakni penelitian hukum normatif, maka penulis memakai dua pendekatan. Pendekatan tersebut adalah pendekatan perundang-undangan (*statutes Approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan-aturan serta penormaan yang mengatur tentang tanggung jawab maskapai penerbangan di Indonesia. Pendekatan konsep digunakan untuk memahami konsep-konsep tanggung jawab pengangkut pada umumnya, serta implementasinya oleh maskapai penerbangan di Indonesia.

C. Bahan Hukum

Bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari tiga, yaitu:

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer terdiri dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan dalam hal ini UUPK, UU Penerbangan, Kitab Undang-undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut BW), Konvensi Warsawa tahun 1929 tentang Pengangkutan Udara Internasional beserta protokol-protokol tambahannya, serta Peraturan Menteri Perhubungan No. 77 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perhubungan No. 92 tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara (selanjutnya disebut PMP No. 77/2011 jo. PMP No. 92/2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara).

⁶Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Prenada Media, Jakarta, 2005 (selanjutnya disingkat Peter Mahmud marzuki I), h. 35.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa berbagai macam kepustakaan di bidang hukum maupun di bidang-bidang terkait termasuk di dalamnya pandangan-pandangan dari ahli-ahli hukum.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder di atas, seperti kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, ensiklopedia, catatan statistik, dan lain-lain.

D. Langkah Penelitian

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka dengan inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi. Inventarisasi dilakukan dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan Perlindungan Konsumen dan Penerbangan. Setelah itu, bahan hukum tersebut diklasifikasikan dengan cara memilah-milah bahan hukum sesuai dengan rumusan masalah tersebut di atas. Untuk lebih mempermudah dalam memahami bahan hukum tersebut, maka dipelajari dan disusun secara sistemik.

Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis normatif, maka metode yang digunakan adalah metode deduktif. Berawal dari hal yang bersifat umum, dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan, doktrin, serta teori-teori dalam literatur. Selanjutnya bahan-bahan hukum tersebut diterapkan dalam rumusan masalah yang menghasilkan jawaban yang sah/valid, maka digunakan penafsiran otentik dan penafsiran sistematis. Penafsiran otentik adalah penafsiran yang pasti terhadap suatu arti kata yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri. Sedangkan pengertian dari penafsiran sistematis adalah penafsiran dengan cara melihat atau memperhatikan susunan pasal yang berhubungan dengan pasal-pasal lainnya yang ada di dalam undang-undang itu sendiri atau pasal-pasal lain atau UU lain yang berhubungan dengan masalah yang sama.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematis

Skripsi ini terdiri dari empat bab. Masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab guna memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun urutan dan tata letak masing-masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN, berisi tentang uraian latar belakang terjadinya suatu kasus berupa kerugian yang dialami penumpang yang kehilangan bagasi pada maskapai penerbangan di Indonesia, tanggung jawab yang seharusnya dilakukan oleh penyedia jasa penerbangan akibat kerugian penumpang yang kehilangan bagasi itu, serta permasalahan yang timbul oleh hal tersebut. Selanjutnya diterapkan rumusan masalah yang menentukan arah penelitian dan ruang lingkup pembahasannya. Dan dalam metodologi penulis menggunakan metode penelitian yuridis-normatif. Pendekatan yang dilakukan dengan menggunakan tiga pendekatan, yakni dengan pendekatan perundang-undangan (*statutes approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), serta silogisme yang digunakan adalah silogisme deduktif.

BAB II PRINSIP-PRINSIP TANGGUNG GUGAT PENGANGKUT TERKAIT ADANYA KLAUSULA BAKU PADA TIKET PENERBANGAN, dalam bab ini terdiri dari tiga sub bab. Sub bab pertama berisikan tentang uraian hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha. Sub bab kedua diuraikan mengenai tanggung gugat pada umumnya dan macam-macam teori dan peraturan mengenai tanggung gugat pengangkut yang ada. Sub bab ketiga membahas tentang klausula baku yang dicantumkan pada tiket penerbangan, pengaturan mengenai penerapan klausula baku berdasarkan peraturan terkait, beserta kelebihan dan kekurangannya juga mengenai pengawasan pengangkut terhadap bagasi penumpang.

BAB III ANALISIS TANGGUNG GUGAT PT. LION MENTARI AIRLINES TERHADAP KERUGIAN PENUMPANG AKIBAT KEHILANGAN BAGASI TERCATAT, bab ini terdiri dari dua sub bab. Sub bab pertama berisikan kronologis kasus kerugian penumpang yang kehilangan bagasi beserta pencantuman klausula baku pada tiket penerbangan. Pada sub bab kedua berisikan tentang analisis tanggung gugat pengangkut atas kehilangan

bagasi penumpang beserta keabsahan klausula baku pada tiket penumpang & pengawasan pelaku usaha penerbangan terhadap bagasi penumpang.

BAB IV PENUTUP, pada bab ini berisikan tentang Simpulan dan Saran. Simpulan adalah merupakan jawaban atas permasalahan secara singkat sebagaimana penulis telah rumuskan pada BAB I dan saran adalah hasil preskripsi yang berguna untuk kemajuan dunia penerbangan di Indonesia.