



TANGGUNG JAWAB PENGANGKUT UDARA ATAS KELAMBATAN

Hasan Sidik

Departemen Hubungan Internasional Universitas Padjadjaran
email: hasan.sidik@unpad.ac.id

Abstract

Air transportation is a crucial transportation mode in Indonesia due to its archipelagic geographical form. The problems arose from the delay of air carriers. This article aimed to discuss the problems of Indonesian air carriers from the international law perspective based on the literature studies of international conventions on air carrier industry. Some of the related conventions are: Chicago Convention 1944, Warsaw Convention 1929 that completed by the Den Haag Protocol 1955 and the Montreal Agreement 1966. Other than that the convention that regulates the airport safety from the sabotage and the regulations of Air Traffic Control. The analysis of these international laws therefore used to further analyze the responsse of Indonesia's government on the delay of air carriers happened in 2015 by making the Government Regulation No. 89, 2015 on Air Carrier's Delay. With the advancement of discussion and analysis on Indonesia's government regulation for air carrier, therefore the responsssibility of air carriers' delay is becoming clearer.

Keywords: *Air Carrier's Liability for Delay, Air Transportation, International Law*

Abstrak

Transportasi udara merupakan sarana transportasi yang krusial mengingat bentuk geografis Indonesia yang merupakan negara kepulauan. Permasalahan yang muncul berkisar pada kelambatan jadwal keberangkatan pesawat udara. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji permasalahan penerbangan Indonesia melalui kajian hukum internasional. Melalui studi literatur dari berbagai konvensi internasional yang mengatur industri penerbangan, antara lain Konvensi Chicago 1944, Konvensi Warsawa 1929 yang dilengkapi oleh Protokol Den Haag 1955, juga *Montreal Agreement* 1966. Selain itu dilakukan juga telaah pada konvensi yang mengatur keselamatan bandara dari sabotase dan aturan-aturan mengenai *Air Traffic Control* (ATC). Kajian hukum internasional ini kemudian digunakan sebagai landasan dalam analisis terhadap respons Pemerintah RI dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 89 tahun 2015 Tentang Penanganan Kelambatan (*Delay Management*) Pada Badan Usaha Angkutan Udara Niaga Berjadwal di Indonesia. Melalui kajian tentang Peraturan Pemerintah RI terkait regulasi penerbangan ini, maka aturan tentang tanggung jawab angkutan udara tentang kelambatan menjadi semakin jelas.

Kata Kunci: *Air Carrier's Liability For Delay, Hukum Internasional, Transportasi Udara*

Pendahuluan

Transportasi udara domestik di Indonesia pada tahun 2015 dikejutkan oleh pemberitaan media massa tentang banyaknya keterlambatan jadwal keberangkatan pesawat udara. Banyak calon penumpang dan pengguna jasa penerbangan merasa kecewa. Kelambatan ini pernah terjadi pada tahun-tahun sebelumnya, tetapi tahun 2015 merekam kasus kelambatan terparah dan merupakan rekor kelambatan terburuk bagi penerbangan Indonesia¹. Berbagai alasan mengapa terjadi kelambatan pun dilontarkan oleh maskapai penerbangan, akan tetapi ditinjau dari sudut pandang transportasi, kondisi ini merupakan potret buram industri penerbangan di Indonesia.

Industri penerbangan di Indonesia, bolehlah dikatakan, di satu sisi tampak mengalami perkembangan. Hal ini terbukti dengan semakin banyaknya perusahaan penerbangan yang berdiri guna melayani rute-rute domestik di Indonesia. Dengan kondisi geografis seperti Indonesia, transportasi udara memang merupakan sarana yang dapat diandalkan untuk menghubungkan sejumlah kota di pelosok tanah air yang jaraknya cukup jauh. Jarak antara Jakarta-Jayapura atau Jakarta-Banda Aceh jika ditempuh dengan kapal laut akan memakan waktu dengan hitungan hari dan minggu, bahkan jika gelombang laut tinggi kecepatan kapal malah harus dikurangi, sementara jika menggunakan pesawat udara hanya dalam hitungan menit dan jam. Di sisi lain, perkembangan dalam industri penerbangan tidak dibarengi oleh manajemen profesional lazimnya sebuah industri penerbangan, yang didalamnya melibatkan berbagai macam komponen pendukung handal meliputi pesonil darat, mekanik, air crew dan ahli teknologi pesawat udara modern.

Awal kebangkitan industri penerbangan dimulai setelah Perang Dunia II di Eropa dan Amerika Serikat (AS). Tidaklah mengherankan mengapa perkembangan transportasi udara sangat pesat terjadi di Eropa, hal ini disebabkan terjadi perubahan-perubahan geopolitik pada pasca Perang Dunia II². Eropa yang mengalami kehancuran struktural selama perang berupaya bangkit dan menata kembali berbagai macam infrastruktur guna mendorong pertumbuhan ekonomi mereka. AS melihat pentingnya pembangunan kembali Eropa dan merancang suatu program pembangunan kembali yang disebut Marshall Plan. Guna menunjang rekonstruksi Eropa, dibangunlah sarana transportasi udara. Pesawat-pesawat yang pada waktu Perang Dunia II digunakan sebagai pesawat angkut militer dan pesawat pembom, diubah menjadi pesawat angkut udara sipil (*civil air carrier*) untuk

¹ Hampir semua media massa di Indonesia memuat berita tersebut sebagai tajuk beritanya

² Terjadi suatu proses integrasi di bidang politik dan ekonomi, antara lain pada 1 Mei 1949 ditandatangani pembentukan *The Council of Europe*, tahun 1952 ditandatangani Perjanjian Paris tentang komunitas perdagangan Baja dan Batu Bara Eropa, Komunitas Energi Atom Eropa, dan pada tahun 1957 ditandatangani perjanjian Roma tentang Komunitas Ekonomi Eropa. Dua perjanjian terakhir menjadi perjanjian penting mendasari pembentukan Masyarakat Ekonomi Eropa yang kini namanya menjadi Uni Eropa melalui Perjanjian Maastricht 1992.

mengangkut penumpang dan kargo. Jenis pesawat buatan McDonnell Douglas seri 3 yang terkenal dengan sebutan pesawat DC-3, menjadi pesawat angkut populer waktu itu.

Tidak ketinggalan perkembangan transportasi udara terjadi juga di Indonesia. Pesawat DC-3 pertama kali digunakan oleh Bung Karno sebagai pesawat kepresiden RI. Presiden Soekarno tidak membelinya dengan menggunakan uang negara, namun pesawat ini adalah pemberian atau hadiah dari rakyat Aceh. Oleh Bung Karno, pesawat ini kemudian diberi nama RI-001 Seulawah³ (Saefullah, 1989, hal. 72), dan perkembangan selanjutnya Pesawat RI-001 Seulawah kemudian menjadi cikal bakal perusahaan penerbangan Garuda Indonesia (dulu bernama Garuda Indonesian Airways, disingkat GIA) sebagai perusahaan penerbangan nasional yang membawa bendera negara. Pada era tahun 1960-an, hampir semua negara yang baru merdeka mendirikan perusahaan penerbangan sipil nasional yang membawa nama dan bendera Negara. Di Eropa lahir Air France, Swiss Air Lines, juga Scandinavian Airlines System. Di Asia terdapat Korean Air Lines, Japan Airlines, Singapore Airlines dan masih banyak lagi negara yang mendirikan perusahaan penerbangan serupa.

Bagi penumpang dan pemilik kargo ada alasan utama yang mendorong mereka menggunakan pesawat udara sebagai sarana transportasi. Pesawat udara memiliki kecepatan jauh melebihi kecepatan moda transportasi darat ataupun moda transportasi laut. Seorang penulis dan pengacara dari Perancis, Miller, mengatakan bahwa kecepatan merupakan dasar kontraktual adanya perjanjian pengangkutan antara perusahaan penerbangan (*air carrier*) dan penumpang – “*that the rais on d’etre of air transport is its rapidity*” (Miller, 1997, hal.155).

Circle of Liability dalam Kegiatan Transportasi Udara

Aktor-aktor yang berkiprah dalam industri penerbangan harus sadar betul bahwa dibalik kegiatan yang mereka tekuni terdapat sebuah tanggung jawab yang besar. Beberapa konvensi internasional yang mengatur industri penerbangan antara lain Konvensi Chicago 1944⁴ beserta 18 Annex serta aturan organisasi yang dikeluarkan oleh *Internasional Civil Aviation Organization* (ICAO), Konvensi Warsawa 1929⁵ yang dilengkapi oleh Protokol Den Haag 1955, dan dilengkapi oleh *Montreal Agreement* 1966. Terdapat pula konvensi yang mengatur keselamatan bandara dari sabotase dan aturan-aturan mengenai *Air Traffic Control* (ATC) (Escalada, 1985, hal. 198).

³ Rakyat Aceh bergotong royong membeli pesawat Dakota atau DC-3 untuk menembus blokade Belanda, menghubungkan Jawa dan Sumatra di tengah-tengah revolusi pasca kemerdekaan 1945.

⁴ *Chicago Convention on International Civil Aviation* 1944 merupakan instrumen konstituen organisasi internasional yang mengatur penerbangan sipil internasional yaitu *International Civil Aviation Organization* (ICAO). Lihat Escalada, *Aeronautical Law*, lihat juga Diederiks-Verschoor, *An Introduction to Air law*.

⁵ *Warsaw Convention for the Unification of Certain Rules Relating To International Carriage By Air*, 1929

Konvensi Chicago beserta 18 Annex-nya merupakan hukum publik yang berkaitan dengan kewenangan negara dalam membuat regulasi penerbangan di masing-masing negara anggota konvensi, antara lain mengatur kelaikan pesawat udara, ijin terbang, keselamatan penerbangan, kebangsaan pesawat dan standar penyelidikan jika terjadi kecelakaan. Muatan konvensi Chicago 1944 telah diadopsi oleh Indonesia kedalam Undang-undang No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan. Sedangkan Konvensi Warsawa 1929, protokol Den Haag 1955 dan *Montreal Agreement* 1966, merupakan hukum privat tentang ketentuan yang mengatur hubungan kontraktual antara pengangkut udara dan penumpang. Di dalamnya terdapat pula aturan tentang tanggung jawab pengangkut udara terhadap penumpang jika terjadi kerugian yang dialami penumpang. Kerugian yang dialami penumpang dapat terjadi akibat adanya kecelakaan (*accident*) dan kelambatan (*delay*). Kerugian yang diderita penumpang akibat kecelakaan atau akibat kelambatan dapat pula disebabkan oleh kesalahan pengelola bandara (*airport*) atau *Air Traffic Control* (ATC), ketika memberikan tanda boleh tidaknya sebuah pesawat mendarat. Melalui hukum privat ini, terdapat sebuah panduan jelas atas tanggung jawab yang saling berkaitan dalam kegiatan transportasi udara, yaitu antara perusahaan penerbangan, pengelola bandara dan pihak yang paling sering dirugikan yaitu penumpang.

Suatu kecelakaan yang dialami pesawat udara sering kali tidak terjadi dengan sendirinya. Demikian pula kerugian yang ditimbulkan oleh kelambatan pemberangkatan pesawat dapat disebabkan oleh masalah teknis yang terjadi di bandara. Dalam hal ini, maka pengelola bandara mempunyai tanggung jawab apabila permasalahan tersebut terjadi. Perihal tanggung jawab ATC sendiri, menjadi isu yang mengemuka setelah terjadinya insiden penembakan Boeing 747 Korean Airlines nomor penerbangan KAL-007 oleh pesawat-pesawat tempur Soviet di atas laut Jepang pada tahun 1983. KAL-007 berangkat dari New York menuju Seoul, namun arah penerbangannya menyimpang terlalu dekat sehingga tertangkap oleh beberapa radar yang dimiliki Soviet, diantaranya radar pangkalan angkatan laut bernama Petropavlovsk di Kamchatka-Peninsula, radar angkatan laut bernama Korsakov, juga tertangkap radar angkatan udara bernama Dolinsk-Sokol di Sakhalin (Cheng, 1985, hal. 49). Soviet meresponss sinyal radar tersebut dengan mengerahkan beberapa pesawat tempur dan menembaknya, sehingga KAL-007 hancur dan serpihannya jatuh ke laut Jepang.

Atas insiden tersebut, pemerintah AS digugat di pengadilan oleh keluarga para penumpang yang menjadi korban. Terdapat 16 gugatan yang diajukan dari 40 perkara yang diadili. Satu dari sekian gugatan itu berbunyi bahwa AS tidak memberikan peringatan melalui ATC bahwa pesawat Korea itu telah menyimpang dari jalur yang seharusnya ditempuh (Suherman, 1983, hal. 130). Terlepas dari apakah gugatan itu rasional atau tidak, masalah tanggung jawab ATC pada akhirnya menjadi persoalan yang terus-menerus dibicarakan dan diatur dalam konvensi internasional. Suatu tulisan yang dapat mengarahkan pada persoalan ini adalah tulisan Peruchi pada pertemuan nasional tentang Air and Space Law di Argentina tahun 1969, yang antara lain menyatakan bahwa operator

bandara berperan dalam operasi pesawat udara dan mengurai fakta bahwa bandara mendapat bayaran dari perusahaan penerbangan dalam operasi ini (Escalada, 1985, hal. 201). Berdasarkan konstruksi yang dikemukakan oleh Peruchi tersebut, maka ATC memiliki tanggung atas kerugian yang dialami perusahaan penerbangan apabila ATC melakukan kesalahan atau salah dalam melakukan tugasnya.

Penerbangan Sipil di Era Perdagangan Bebas

Perdagangan bebas antar negara yang dianut oleh *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) mulai mengemuka dan menjadi pembicaraan luas di tingkat akademisi sejak dimulainya Putaran Uruguay pada tahun 1986, yaitu suatu pembicaraan dan pembahasan atas ketentuan perdagangan internasional yang tertuang dalam GATT 1947. Putaran Uruguay yang berakhir pada tahun 1994 di Maroko merupakan negosiasi terpenting dari delapan putaran negosiasi perdagangan internasional dan menghasilkan sejumlah kesepakatan penting, antara lain kesepakatan tentang pendirian World Trade Organization (WTO), penggantian GATT 1947 menjadi GATT 1994, penetapan *agreement on agriculture* dan *agreement on investment*, serta materi yang dianggap paling penting adalah kesepakatan tentang perdagangan barang dan kesepakatan tentang perdagangan jasa (WTO,1994).

Transportasi udara adalah bagian dari perdagangan jasa⁶. Dan walaupun tidak secara langsung menyinggung tentang ruang udara yang diatur oleh Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional, dampak dari kesepakatan ini mewajibkan semua negara anggota WTO membuka ruang udaranya untuk lalu lintas perdagangan jasa transportasi udara. Ada beberapa hal penting yang harus disorot secara teliti sebagai dampak dari Kesepakatan Perdagangan Jasa, yaitu:

1. Kesepakatan tentang Perdagangan Jasa telah mereduksi prinsip Kedaulatan Negara di ruang udara yang dianut oleh Konvensi Chicago 1944 yang menyatakan bahwa semua negara anggota konvensi memiliki kedaulatan penuh dan eksklusif di ruang udara di atas wilayahnya. Namun, setelah dicapainya kesepakatan tentang perdagangan jasa, kedaulatan negara yang tersisa di ruang udara hanya pada bidang keamanan saja. Hal-hal

⁶ Kesepakatan tentang Perdagangan Jasa sering disebut *General Agreement on Trade in Services* (GATS) mengharuskan negara-negara anggota WTO membuka akses pasar untuk masuknya jasa dan penyedia jasa sesama anggota WTO, yaitu:

- a. Dari wilayah satu negara anggota ke wilayah negara anggota lain, misalnya jasa transportasi;
- b. yang berlangsung di dalam wilayah satu negara anggota kepada konsumen dari negara anggota lainnya, misalnya pariwisata;
- c. melalui penyedia jasa suatu negara anggota yang hadir dalam bentuk perusahaan di wilayah negara anggota lainnya seperti perbankan dan asuransi; dan
- d. melalui penyedia jasa suatu negara anggota yang hadir secara personal di wilayah negara anggota lainnya seperti dokter, tenaga guru, tenaga medis, notaris, pengacara.

yang bersifat komersial harus menjadi bagian dari perdagangan bebas. Prinsip *cabotage*⁷ yang membolehkan sebuah negara untuk melarang penerbangan domestik dijalankan oleh perusahaan penerbangan asing, semakin terjepit;

2. Perusahaan penerbangan milik negara yang sangat berperan di era tahun 1960 hingga 1970-an, mulai didesak oleh kehadiran perusahaan-perusahaan penerbangan swasta. Status kepemilikan saham negara dalam perusahaan-perusahaan milik negara termasuk perusahaan penerbangan, harus secara bertahap dilepas ke publik dalam program privatisasi;

Alhasil, kondisi di Indonesia pun berubah seperti yang diinginkan oleh rejim perdagangan bebas dunia tersebut. Satu-demi satu perusahaan penerbangan swasta mulai bermunculan. Perusahaan penerbangan asing pun mulai memasuki wilayah udara Indonesia.

Secara kuantitatif terjadi lonjakan jumlah perusahaan penerbangan swasta di Indonesia. Kehadiran maskapai penerbangan swasta dan maskapai penerbangan asing ini memunculkan persaingan usaha untuk merebut simpati calon penumpang. Bahkan terjadi perang tarif murah. Kondisi ini mengkhawatirkan karena akan berimbas pada penurunan kualitas layanan dan perawatan pesawat yang memerlukan biaya tinggi. Pada dasarnya, usaha di bidang transportasi udara sangat memerlukan daya dukung manajemen handal yang secara teknis sangat berbeda dengan moda transportasi darat atau laut. Daya dukung tersebut antara lain, penunjang teknologi tinggi dan perawatan berkala untuk menunjang kerja pesawat udara mulai dari pemberangkatan sampai tujuan. Tentu tidak dikenal pemberhentian (*rest area*) di udara, dan sekali mesin mogok, maka pesawat udara akan jatuh.

Hal ini pula yang menjadi perhatian International ICAO dengan menetapkan persyaratan yang rumit terhadap elemen-elemen penunjang kegiatan transportasi udara internasional. Persyaratan yang rumit dan syarat teknologi itu dimuat dalam 18 Annex Konvensi Chicago 1944. Untuk kegiatan penerbangan domestik, ketentuan-ketentuan Konvensi Chicago harus dijalankan dengan ketat oleh Negara c.q. Departemen Perhubungan seksi Perhubungan Udara. Campur tangan negara dalam administrasi penerbangan sipil harus dilakukan sesuai konvensi guna menjamin keselamatan penumpang.

⁷ Konvensi Chicago 1944 memuat prinsip *Cabotage*. *Cabotage* sendiri diartikan sebagai penerbangan domestik tetapi dijalankan oleh perusahaan penerbangan asing. Misalnya penerbangan Jakarta-Denpasar yang dilakukan oleh Maskapai *Singapore Airline*. Prinsip yang dianut oleh Konvensi Chicago 1944 memperbolehkan negara anggota konvensi menolak *cabotage*.

Tanggung Jawab Pengangkut Udara atas Kerugian Penumpang Akibat Kecelakaan dan Kelambatan

Konvensi Internasional yang mendasari adanya tanggung jawab pengangkut udara (air carrier) terhadap penumpang adalah Konvensi Warsawa 1929. Konvensi ini mengalami beberapa kali perubahan dan dimuat dalam protokol Den Haag 1955. Kemudian dimuat pula dalam Protokol Guatemala City 1971 dan Protokol Montreal 1975. AS tidak meratifikasi Protokol Den Haag 1955, malah AS merancang suatu kesepakatan sendiri dengan perusahaan-perusahaan penerbangan yang tergabung dalam *International Air Transport Association* (IATA) di Montreal tahun 1966. *Montreal Agreement* ini menyatakan bahwa pesawat yang pergi menuju daratan AS, atau dari dan melalui AS, wajib tunduk pada sistem tanggung jawab yang berbeda dengan sistem tanggung jawab yang dianut Konvensi Warsawa 1929. Aturan tentang tanggung jawab ini merupakan jantung Konvensi Warsawa 1929, dianggap sebagai aturan yang paling penting dari seluruh isi konvensi.

Terdapat dua alasan penting yang mendasari mengapa AS enggan tunduk pada Protokol Den Haag 1955, yaitu:

- a. Konvensi Warsawa 1929 dan Protokol Den Haag 1955 menganut prinsip “presumption of liability”⁸. Menurut prinsip tanggung jawab ini pengangkut udara dianggap bertanggung jawab jika terjadi kerugian yang dialami penumpang, tetapi pengangkut dapat menghindari tanggung jawab itu jika pengangkut sudah melakukan segala upaya untuk menghindari kerugian, atau kerugian itu terjadi karena ada unsur kelalaian penumpang sendiri. Bagi Amerika Serikat tanggung jawab seperti ini tidaklah cukup untuk menjamin hak-hak penumpang. Pengangkut dapat leluasa menghindari tanggung jawabnya dengan alasan ia telah berupaya sekuat tenaga guna menghindari kerugian; dan
- b. Jumlah tanggung jawab yang ditentukan oleh Konvensi Warsawa 1929, walaupun sudah diperbesar jumlahnya oleh Protokol Den Haag 1955 masih dianggap terlalu kecil bagi Amerika Serikat. Konvensi Warsawa 1929 menetapkan jumlah 8.300 USD setelah diubah oleh Protokol Den Haag 1955 menjadi 16.600 USD.

Berdasarkan dua alasan tersebut, AS kemudian menyelenggarakan *Montreal Agreement* dengan sejumlah perusahaan Penerbangan pada tahun 1966. Isi *Montreal Agreement* ini mengubah tanggung jawab dari presumption of liability menjadi *absolute liability*. Dengan absolute liability, hak-hak penumpang terjamin dan keselamatan penumpang merupakan prioritas utama. Skema absolute liability mewajibkan pengangkut

⁸ Prinsip “*presumption of Liability*” merupakan penafsiran dari Pasal 17, 20, 21 Konvensi Warsawa 1929: Pasal 17 yang menyatakan bahwa pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita karena tewas, luka atau penderitaan badani lainnya yang dialami penumpang karena kecelakaan ketika penumpang dalam pesawat atau ketika embarkasi dan disembarkasi.

udara mengganti kerugian yang diderita penumpang ketika kerugian terjadi dan tidak ada alasan bagi pengangkut untuk menghindari kerugian. Alasan AS mengubah sistem tanggung jawab itu karena posisi penumpang dalam kontrak angkutan udara berada pada posisi lemah, berbanding terbalik dengan posisi pengangkut udara dengan posisi yang kuat. Penerapan sistem tanggung jawab absolut yang mewajibkan pengangkut bertanggung memberikan ganti kerugian pada penumpang dan tidak ada celah untuk menghindari tanggung jawab, memaksa perusahaan-perusahaan penerbangan yang mau menuju AS untuk berhati-hati dalam menjaga keselamatan penumpang. Inilah pokok pikiran sebenarnya dari sistem tanggung jawab absolut tersebut.

Perubahan lain yang dimuat dalam *Montreal Agreement* adalah jumlah tanggung jawab yang harus diberikan kepada penumpang yang menderita kerugian. Batas tanggung jawab pengangkut menjadi 75.000 USD termasuk biaya pengacara, atau sejumlah 58.000 USD tanpa biaya pengacara (Miller, 1977, hal. 186).

Tanggung Jawab Pengangkut atas Kerugian Akibat Kecelakaan

Indonesia merupakan anggota Konvensi Warsawa 1929 dan telah mengadopsi ketentuan-ketentuan Warsawa kedalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2009 tentang Penerbangan. Hal ini memiliki arti bahwa prinsip tanggung jawab yang dianut oleh Indonesia adalah "*Presumption of Liability*". Prinsip ini merupakan penafsiran dari Pasal 17, 20, dan 21 Konvensi Warsawa 1929. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa pengangkut udara bertanggung jawab atas kerugian akibat tewas, luka, dan penderitaan badani lainnya, yang diderita penumpang karena kecelakaan ketika penumpang berada dalam pesawat atau ketika operasi embarkasi dan disembarkasi. Namun, pengangkut tidak bertanggung jawab jika dapat membuktikan bahwa perusahaan dan agennya telah melakukan segala upaya guna menghindari kerugian, atau tidak mungkin baginya melakukan suatu upaya guna menghindari kerugian tersebut.

Tafsiran kata "kecelakaan" menjadi semakin meluas di pengadilan-pengadilan AS. Tidak hanya berkaitan dengan luka yang terlihat, akan tetapi meliputi luka yang tidak terlihat. Kata penderitaan badani lainnya dapat ditafsirkan termasuk *mental anguish* (tekanan mental atau *shock*). Perkara yang memenangkan (*the leading case*) tafsiran luas dari istilah kecelakaan yang meliputi juga mental anguish adalah kasus *Husserl v. Swiss Air Transport*. *Husserl* adalah penumpang *Swiss Air Transport* yang dibajak oleh sekelompok teroris yang membelokkan arah penerbangan ke Yordania, padahal seharusnya menuju New York. Akibat pembajakan ini, *Husserl* yang mengalami mental anguish, kemudian menggugat tanggung jawab *Swiss Air Transport* atas kecelakaan ini. *Swiss Air Transport* menolak bertanggung jawab dengan mengatakan bahwa pembajakan bukan kecelakaan sebagaimana diatur oleh Konvensi Warsawa. Dalam kasus ini, pengadilan New York memperkuat gugatan *Husserl* dengan mengatakan bahwa jika pengangkut menyatakan tidak

bertanggung jawab, hal itu sangat bertentangan dengan aturan Konvensi Warsawa (Miller, 1977, hal. 110 dan Mankiewicz, 1981, hal. 180).

Tanggung Jawab Pengangkut Atas Kerugian Penumpang Akibat Kelambatan

Pemberian ijin bagi perusahaan penerbangan domestik dan perusahaan penerbangan asing yang menjalankan pengangkutan domestik di Indonesia versi Kementerian Perhubungan divisi perhubungan udara, pernah dinyatakan dalam bentuk On Time Performace (OTP) di tahun 2012 dan dirilis pada laman Kementerian Perhubungan tahun 2013. OTP adalah penilaian berdasarkan ketepatan waktu ketika pemberangkatan (*departure*) dan sampai di tujuan (*destination*). Data OTP perusahaan penerbangan tersebut menunjukkan:

1. Garuda Indonesia 84,96%;
2. Wings Air 80,77%;
3. Sriwijaya Air 79,77%;
4. Lion Air 73,95%;
5. Batavia Air 71,98%; dan
6. Merpati 69,76%.

Data OTP di atas dikeluarkan Kementerian Perhubungan berdasarkan analisis dalam kurun waktu satu tahun pada tahun 2012, sedangkan laporan OTP tahun 2013, 2014 bahkan 2015 belum tersedia, padahal perusahaan penerbangan saat ini terus bertambah. Sampai tahun 2015 tercatat ada 12 perusahaan penerbangan berjadwal, yaitu:

1. Aviastar;
2. Batik Air;
3. Citilink;
4. Garuda Indonesia;
5. Air Asia;
6. Kalstar Aviation;
7. Lion Air;

8. NAM Air;
9. SUSI Air;
10. TransNusa;
11. Wings Air; dan
12. Xpress Air.

Sedangkan beberapa perusahaan penerbangan yang tercatat sudah tidak beroperasi lagi di tahun 2015 adalah:

1. Batavia Air;
2. Mandala;
3. Merpati; dan
4. Sky Aviation.

Data yang ditampilkan Kementerian Perhubungan dalam bentuk OTP masih sangat sederhana untuk menunjukkan profil perusahaan penerbangan. Dilihat dari persentase ketepatan dan kelambatan, maka hampir semua perusahaan penerbangan nasional pernah mengalami kelambatan. Garuda Indonesia yang memiliki performa tertinggi 84,96%, jika ditafsirkan terbalik, maka ia pernah mengalami kelambatan sebesar 15,04%. Kelambatan tertinggi dilakukan oleh Batavia Air yang sekarang sudah tidak beroperasi, yaitu sebesar 28,02 % sementara kelambatan paling tinggi kedua adalah Lion Air sebesar 26,05%.

Di sisi lain, tidak ada data yang menunjukkan kerugian akibat kelambatan. Ada kemungkinan bahwa Kementerian Perhubungan belum memiliki parameter tertentu guna menghitung kerugian materiil dan immateriil yang dialami penumpang, bahkan untuk mengukur kerugian yang dialami perusahaan itu sendiri sebagai akibat kelambatan. Adapun kegaduhan di bandara akibat kelambatan pemberangkatan pesawat pernah terjadi tahun 2015. Komentar dan kecaman dilontarkan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan akibat peristiwa itu. Hal inilah yang kemudian mendorong pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Perhubungan No. 89 tahun 2015 tentang Kelambatan. Jika Peraturan Menteri tentang kelambatan baru dikeluarkan tahun 2015, maka pada tahun-tahun sebelumnya persoalan kelambatan ini dianggap sebagai kejadian yang dilepaskan dari tanggung jawab.

Kerugian yang diderita penumpang akibat kelambatan sangatlah besar. Kerugian itu dapat terjadi karena hilangnya keuntungan yang seharusnya diperoleh dalam suatu bisnis akibat terlambat atau batal berangkat. Juga bagi pemilik barang dan kargo yang dalam perjanjian pengiriman barangnya mensyaratkan tepat waktu, akan batal begitu saja karena kelambatan pemberangkatan pesawat. Jika merujuk pada Ordonansi Pengangkutan Udara 1939⁹, memang dimungkinkan pengangkut udara melepaskan diri dari tanggung jawab atas kerugian akibat kelambatan, yang harus disebutkan dalam keterangan pada tiket pesawat suatu klausul yang menyatakan pengangkut tidak bertanggung jawab atas kelambatan.

Reaksi pemerintah dengan menerbitkan Peraturan Menteri No. 89 tahun 2015 dapat diapresiasi sebagai bentuk kepedulian atas penderitaan penumpang dan pemilik kargo akibat kelambatan. Akan tetapi jika ditelaah, isi dari Peraturan Menteri itu sangat jauh dari harapan masyarakat pengguna transportasi udara. Bentuk tanggung jawab perusahaan penerbangan terhadap kelambatan tercermin dari seberapa besar kompensasi yang akan dibayarkan oleh perusahaan penerbangan terhadap penumpang yang dirugikan. Pemerintah berupaya mengurai jenis-jenis kerugian akibat kelambatan dengan menggunakan parameter sederhana, yaitu lamanya kelambatan. Hal ini dijelaskan pada Pasal 3 Peraturan Menteri No.89 tahun 2015 menyebutkan 6 (enam) jenis kelambatan, yaitu:

1. Terlambat 30 sampai dengan 60 menit;
2. 61 sampai dengan 120 menit;
3. 121 sampai 180 menit;
4. 181 sampai dengan 240 menit;
5. Lebih dari 240 menit; dan
6. Pembatalan pemberangkatan.

Berdasarkan 6 (enam) jenis kelambatan itu, pemerintah menetapkan jenis kompensasinya, yaitu (Peraturan Menteri No. 89, 2015, Pasal 9):

- a. Untuk kelambatan kategori 1 (satu) diberi minuman ringan;
- b. Untuk kelambatan kategori 2 (dua) diberi minuman ringan dan makanan ringan;
- c. Untuk kelambatan kategori 3 (tiga) diberi minum dan makan berat;

⁹ Lihat, Ordonansi Pengangkutan Udara 1939 Pasal 28. Pasal ini merupakan pasal yang digemari oleh perusahaan penerbangan namun bertentangan dengan konvensi internasional yang mewajibkan perusahaan bertanggung jawab atas kelambatan, apapun alasannya.

- d. Untuk kelambatan kategori 4 (empat) diberi minum, makan ringan dan makanan berat;
- e. Untuk kelambatan kategori 5 (lima) diberi kompensasi uang sebesar Rp 300.000,00 (tiga ratus ribu rupiah) saja; dan
- f. Untuk pembatalan pemberangkatan, dialihkan ke penerbangan berikutnya atau mengembalikan biaya tiket.

Melihat isi Peraturan Menteri No. 89 tahun 2015 Tentang Kelambatan, khususnya aturan tentang kompensasi, perlu dipertanyakan aturan kelambatan kategori 6 (enam). Penulis bertanya-tanya apakah pembatalan pemberangkatan tidak mengalami masa menunggu, artinya penumpang menunggu sekian lama seperti urutan kelambatan dalam Pasal 3 di atas, kemudian dibatalkan pemberangkatannya. Atau pikiran dari pembuat Peraturan Menteri itu memang sengaja: yang dimaksud dengan pembatalan pemberangkatan adalah dibatalkan dengan tidak ada masa menunggu antara 30 menit sampai dengan 240 menit. Jika demikian adanya, maka Peraturan Menteri ini masih menyisakan celah-celah yang akan menjadi bahan perdebatan dan kekecewaan dari semua pengguna jasa transportasi udara. Dalam tulisan ini penulis mencoba membuat suatu asumsi: setelah penumpang menunggu selama 181 menit (kelambatan jenis ke-4 dengan kompensasi minum, makan ringan, makan berat), dan baru ada pengumuman pembatalan pemberangkatan dan dialihkan pada penerbangan berikutnya, berarti ia menunggu dengan tanpa makan dan minum. Atau pembuat peraturan menyuruh kita semua membuat tafsiran sendiri jika setelah menunggu sekian lama baru ada pengumuman pembatalan pemberangkatan, maka kompensasinya bersifat kumulatif.

Tidak ada klasifikasi mengenai bentuk kerugian yang lain, artinya peraturan menteri tersebut menyamaratakan semua penumpang padahal tiap penumpang dapat dipastikan mengalami kerugian yang berbeda-beda. Bagi penumpang yang akan menandatangani kontrak bisnis besar atau penumpang yang terikat kontrak pengiriman barang dengan klausul ketat tentang ketepatan waktu, mereka akan mengalami kerugian besar. Penilaian tentang besar kecilnya kerugian yang dialami penumpang seharusnya ditetapkan oleh pengadilan melalui suatu proses yang tepat berdasarkan bukti dan kronologi kejadian, bukan ditetapkan oleh pemerintah. *Montreal Agreement* 1966 menetapkan jumlah kompensasi tertentu dengan tambahan biaya pengacara atau tanpa biaya pengacara. Ini berarti penilaian tentang besar-kecilnya kerugian selalu melalui pemeriksaan mendalam di pengadilan, yang merupakan kebiasaan di negara-negara yang dipengaruhi sistem Anglo saxon, dan bukan ditentukan oleh pemerintah. Namun demikian pula di Perancis, negara yang menganut sistem hukum sipil, perkara kelambatan selalu ditarsirkan oleh pengadilan (Miller, 1977, hal. 112).

Masalah lain yang harus disoroti dari Peraturan Menteri No. 89 tahun 2015 Tentang Kelambatan, adalah bahwa peraturan ini hanya mencantumkan kategori kelambatan pada tiga kategori yakni kelambatan penerbangan (*flight delayed*); tidak terangkutnya penumpang karena kapasitas; dan pembatalan penerbangan (*cancelation of flight*) (Peraturan Pemerintah No. 89, 2015, Pasal 2). Jika ketentuan ini dihubungkan dengan ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri mengenai jenis-jenis kelambatan, maka pemahaman kelambatan yang diakui hanya kelambatan pemberangkatan dan pembatalan. Artinya, tidak diperkirakan bahwa walaupun keberangkatan tepat waktu tetapi dapat pula terlambat untuk sampai di tujuan. Bukankah selama penerbangan (*in flight*) penumpang diberi minum dan snack, lalu ketika terlambat 30 (tiga puluh) menit sampai di tujuan, penumpang diberi minuman ringan tambahan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Menteri ini.

Suatu kasus yang hampir sama dengan analisis di atas adalah kasus *Souillac v. Air France* tahun 1964, seorang penumpang menggugat Air France karena mengalami kelambatan tiba, dengan pemberhentian di suatu tempat tanpa penjelasan apapun dari pihak Air France. Penolakan Air France atas gugatan penumpang itu dijawab oleh pengadilan dengan mengatakan bahwa dapat dipahami pengangkut menghindari tanggung jawabnya atas sedikit kelambatan (*minor delay*), tetapi jika terjadi kelambatan yang serius menimbulkan kerugian bagi penumpang (*important delay*), validitas klausul yang ada dalam kontrak pengangkutan itu tidak dapat diakui (Miller, 1977, hal. 155).

Kasus-kasus kelambatan dalam transportasi udara internasional sering terjadi di awal perkembangan industri penerbangan antara tahun 1960-an sampai 1970an. Kasus-kasus yang terjadi di Eropa dan AS tercatat dengan baik karena mereka memiliki sistem pelaporan yang baik¹⁰. Seiring dengan peningkatan teknologi pesawat udara dan regulasi ketat yang dikeluarkan oleh ICAO, persoalan teknis tentang informasi cuaca, komunikasi pesawat dan ATC, dan aturan teknis lainnya yang diatur oleh Annex Konvensi Chicago 1944, telah banyak mengurangi kecelakaan dan kelambatan dalam moda transportasi ini. Di negara-negara berkembang, administrasi pelaporan juga ada seperti halnya di Indonesia, namun tingkat ketelitiannya belum maksimal. Seringkali terjadi masalah kelambatan dianggap bukan masalah serius, bahkan sebelum peristiwa kelambatan tahun 2015 yang terjadi di Indonesia, persoalan ini belum diatur.

¹⁰ Misalnya ada *United States Aviation Reports* (US Av. R.), ada pula *United States and Canadian Aviation Reports* (US & Cav. R.)

Simpulan

Respon pemerintah atas kelambatan pemberangkatan pesawat udara yang terjadi tahun 2015 ditunjukkan dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 89 tahun 2015 Tentang Kelambatan. Adanya Peraturan Pemerintah memperjelas aturan tentang tanggung jawab pengangkut udara atas kelambatan. Tetapi, batas tanggung jawab pengangkut atas kelambatan masih terlalu rendah jika dibandingkan kerugian yang dialami penumpang atau pemilik kargo. Batas minimal kompensasi akibat kelambatan adalah minuman ringan, batas tertingginya dialihkan pada penerbangan berikutnya atau penggantian biaya tiket. Kerugian-kerugian karena hilangnya suatu keuntungan, batal kontrak bisnis akibat kelambatan belum diatur dalam Peraturan Menteri itu.

Daftar Pustaka

- Cheng, Bin. (1985). „The Destruction Of KAL Flight KE007, and Article 3bis of the Chicago Convention“. *Air Worthy*. J.W.E. Storm van's Gravesande (ed.). London: Kluwer.
- Convention on the Unification of Certain Rules Relating to Internal Carriage by Air, Warsaw, 1929.
- Convention On International Civil Aviation, Chicago, 1944.
- Diederiks-Veschoo.I.H.Ph.(1988). *An Introduction To Air Law*. London: Kluwer.
- Escalada, Federico Videla. (1979). *Aeronautical Law*. Netherland: Sijthoff.
- _____. (1985). „*The International Regulation Of Liability In The Field Of Air Traffic Control Services*“. *Air Worthy*. J.W.E. Storm van's Gravesande (ed.). London: Kluwer.
- Mankiewicz, Rene H. (1981). *The Liability Regime Of The International Air Carrier*, Kluwer, Netherlands.
- Miller, Georgette. (1977). *Liability in International Air Transport, The Warsaw System in Municipal Court*. Netherlands: Kluwer-Deventer. Peraturan Menteri Nomor 9 tahun 2015 tentang Kelambatan
- Saefullah, Wiradipradja, E. (1989). *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara Nasional Dan Internasional*, Yogyakarta: Liberty.
- Suherman, E. (1983). *Hukum Udara Indonesia dan Internasional*. Bandung: Alumni.
- _____. (1984). *Wilayah Udara dan Wilayah Dirgantara*. Bandung: Alumni.
- The Hague Protocol. *Protocol to Amend Convention on the Unification of certain Rules Relating to International Carriage By Air*. 1995.
- Undang-Undang Nomor 1 tahun 2009 tentang Penerbangan
- Wiradipradja. (1989). *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional Dan Nasional*. Yogyakarta: Liberty.