

# IMPLEMENTASI HUKUM TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN ATAS KEHILANGAN ATAU KERUSAKAN BARANG BAGASI TRANSPORTASI UDARA

Oleh :

**Muhammad Ferdian**

Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma  
Jl. Protokol Halim Perdanakusuma, Jakarta Timur, No. Telp 021-8093475  
Email : (muhammadferdian89@gmail.com)

---

## Abstrak :

Kehilangan atau kerusakan bagasi sering terdengar di dunia penerbangan Indonesia. Hal ini termasuk salah satu resiko saat terbang yang berhubungan dengan handling dari pihak ground handling maskapai maupun alasan lain. Kehilangan biasanya terjadi pada bagasi yang tercatat saat check in, namun tidak menutup kemungkinan juga terjadi pada bagasi yang dibawa ke kabin. Identifikasi masalah: 1. Bagaimana implementasi hukum perlindungan konsumen kehilangan atau kerusakan barang bagasi transportasi udara? dan 2. Bagaimana pertanggungjawaban perusahaan transportasi udara, apabila terjadi kehilangan atau kerusakan barang di bagasi? Metode penelitian yang digunakan adalah Yuridis Normatif. Hasil penelitian: Pemerintah dalam memberikan perlindungan terhadap konsumen angkutan udara telah meratifikasi Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air (Konvensi Unifikasi Aturan-Aturan Tertentu Tentang Angkutan Udara Internasional), atau yang lebih dikenal dengan Konvensi Montreal 1999. Ratifikasi Konvensi Montreal 1999 ini telah diadopsi ke dalam peraturan nasional Indonesia melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 tahun 2016 tanggal 21 November 2016 tentang Pengesahan Konvensi Unifikasi Aturan-Aturan Tertentu Tentang Angkutan Udara Internasional. Peraturan Presiden tersebut mulai berlaku sejak 23 November 2016, yang bertujuan untuk memberlakukan ketentuan Internasional tersebut sebagai payung hukum nasional dalam pengaturan tanggung jawab pengangkut yang dilakukan oleh angkutan udara internasional dan memberikan jaminan kepastian hukum bagi penumpang, barang, bagasi dan kargo pada angkutan udara internasional. Serta memberikan perlindungan bagi maskapai penerbangan berupa adanya batas besaran tanggung jawab kompensasi kepada penumpang, barang bagasi, dan kargo penerbangan internasional. Ratifikasi hukum tanggung jawab pengangkut Internasional ini melengkapi hukum tanggung jawab pengangkut di Indonesia. Sebelumnya, Indonesia sudah mempunyai hukum tanggung jawab pengangkut untuk penerbangan nasional yaitu Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara, mengenai hilang, musnah dan rusaknya bagasi tercatat terdapat dalam Pasal 2 huruf c. Sedangkan Jumlah ganti kerugian terhadap penumpang yang mengalami kehilangan, musnah atau rusaknya bagasi tercatat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf c terdapat dalam ketentuan Pasal 5 yaitu mengenai ganti kerugian sebesar Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) per kg dan paling banyak Rp. 4.000.000,00 (empat juta rupiah) per penumpang; dan masa tunggu selama 14 (empat belas) hari, dan memberikan kompensasi masa sebesar Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) per hari paling lama untuk 3 (tiga) hari kalender.

**Kata kunci: Implementasi, Konsumen, Transportasi**

## **A. Latar Belakang**

Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan yang besar dan luas, kebutuhan Indonesia akan transportasi udara adalah mutlak, tidak bisa dihindari. Kebutuhan masyarakat akan transportasi udara yang semakin meningkat mengakibatkan semua lapisan masyarakat membutuhkan transportasi udara dalam melakukan aktivitas perjalanan dinilai lebih cepat, efisien dan ekonomis. Maka tidak bisa dipungkiri jika hingga saat ini transportasi udara atau pesawat menjadi moda transportasi yang sering dimanfaatkan untuk penerbangan jarak jauh seperti dari satu negara ke negara lainnya, dari pulau ke pulau lainnya, selain karena lebih cepat, pesawat juga bisa menjangkau pulau-pulau kecil di Indonesia lewat adanya bandara-bandara baru yang dibangun.

Pesawat memiliki salah satu fasilitas yang namanya bagasi, bagasi ini sebagai tempat untuk menyimpang barang bawaan penumpang. Bagasi pesawat dapat dibedakan menjadi dua yaitu bagasi tercatat dan bagasi kabin. Pada dasarnya semua barang dapat masuk ke dalam bagasi tercatat pesawat. Namun beberapa maskapai penerbangan memberi batasan mengenai barang penumpang yang dapat diangkut di bagasi pesawat untuk kenyamanan dan keamanan para penumpang. Bagasi tercatat biasanya dibatasi dalam suatu kilogram setiap penumpang menggunakan jasa bagasi tercatat apabila mereka bepergian naik pesawat. Untuk bagasi tercatat, karena barang penumpang diserahkan kepada pihak maskapai penerbangan maka menjadi tanggung jawab pihak maskapai penerbangan selaku pelaku usaha dan konsumen telah memberi kepercayaan kepada pihak maskapai penerbangan untuk mengamankan barang-barangnya

selama di pesawat. Sedangkan untuk bagasi kabin yaitu barang penumpang masuk bersamaan dengan penumpang artinya barang tersebut di bawa langsung oleh penumpang maskapai penerbangan, dan merupakan tanggungjawab berada pada penumpang selaku konsumen.

Persoalan-persoalan mengenai bagasi pada pesawat ini sering terjadi terutama mengenai kehilangan atau kerusakan barang yang ada di dalam bagasi. Kehilangan bagasi sering terdengar di dunia penerbangan Indonesia. Hal ini termasuk salah satu resiko saat terbang yang berhubungan dengan handling dari pihak ground handling maskapai maupun alasan lain. Kehilangan biasanya terjadi pada bagasi yang tercatat saat check in, namun tidak menutup kemungkinan juga terjadi pada bagasi yang dibawa ke kabin. Masalah bagasi pesawat ini tentu sering dialami oleh penumpang. Namun, sebagian besar penumpang bingung harus melakukan komplain ke mana dan bertanya-tanya apakah sebenarnya ada kompensasi untuk barang yang hilang atau rusak di bagasi pesawat. Tidak jarang, barang yang hilang atau rusak di bagasi tersebut merupakan barang yang sangat berharga, penting, atau bahkan tidak ternilai. Hal ini sangat merugikan konsumen sebagai pengguna transportasi udara.

Kalau melihat persoalan kehilangan atau kerusakan barang bagasi di pesawat, dilihat dari segi hukum perdata timbullah hubungan hukum antara pengangkut dan penumpang mengenai hak dan kewajiban. Apabila terjadi kehilangan atau kerusakan barang bagasi tercatat di pesawat merupakan tanggungjawab pengangkut untuk memberikan ganti rugi atas kerugian penumpangnya. Pemerintah telah memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen melalui Ratifikasi

Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air (Konvensi Unifikasi Aturan-Aturan Tertentu Tentang Angkutan Udara Internasional), atau yang lebih dikenal dengan Konvensi Montreal 1999 ini telah diadopsi ke dalam peraturan nasional Indonesia melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 tahun 2016 tanggal 21 November 2016 tentang Pengesahan Konvensi Unifikasi Aturan-Aturan Tertentu Tentang Angkutan Udara Internasional. Dalam undang-undang nasional juga mengatur secara umum mengenai perlindungan konsumen yaitu melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Indonesia sudah mempunyai hukum tanggung jawab pengangkut untuk penerbangan nasional yaitu Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara.

Maka berdasarkan persoalan-persoalan tersebut di atas dan payung hukum yang ada, maka dalam makalah ini tertarik mengambil judul “**Implementasi Hukum Terhadap Perlindungan Konsumen Atas Kehilangan Atau Kerusakan Barang Bagasi Transportasi Udara**”.

## B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam jurnal ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi hukum perlindungan konsumen kehilangan atau kerusakan barang bagasi transportasi udara?
2. Bagaimana pertanggungjawaban perusahaan transportasi udara, apabila terjadi kehilangan atau kerusakan barang bagasi?

## C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif atau disebut juga penelitian hukum kepustakaan adalah : “Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka”.<sup>1</sup> Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang sumbernya diperoleh dari kajian kepustakaan dan dilaksanakan dengan menginventaris seluruh peraturan dan data yang ada kaitannya dengan objek penelitian yang diperoleh dari: bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa kamus dan ensiklopedia.<sup>2</sup>

## D. TINJAUAN PUSTAKA

### 1. Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Angkutan Udara

Istilah konsumen berasal dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consumenten / konsument* (Belanda). Secara harfiah arti kata *consumer* adalah setiap orang menggunakan barang.<sup>3</sup>

Menurut Kurniawan mengatakan bahwa:

“Hukum perlindungan konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaitan yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk konsumen antara penyedia dan penggunaannya dalam bermasyarakat”.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2014, hal. 14.

<sup>2</sup>Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 2014, hal. 52.

<sup>3</sup>Celina Tri Kristiayanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hal. 22.

<sup>4</sup>Kurniawan, *Hukum Perlindungan Konsumen: Problematika Kedudukan dan Kekuatan Putusan*

Oleh karena itu, pemerintah menetapkan sistem perlindungan hukum terhadap konsumen melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Mengenai definisi perlindungan konsumen, termuat dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa:

“Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”.<sup>5</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 di atas, bahwa setiap orang memakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Sedangkan yang dimaksud dengan konsumen dalam ketentuan Pasa 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa:

“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”.<sup>6</sup>

Asas perlindungan konsumen ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, merumuskan bahwa:

“Perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan,

keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum”.<sup>7</sup>

Selain itu tujuan dari perlindungan konsumen, menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu:

Perlindungan konsumen bertujuan:

- a. meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan / atau jasa;
- c. meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. meningkatkan kualitas barang dan / atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan / atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.<sup>8</sup>

Secara umum hak dapat diartikan sebagai klaim atau kepemilikan individu atau sesuatu, seseorang dikatakan memiliki hak jika dia memiliki klaim untuk melakukan tindakan dalam suatu cara tertentu atau jika orang lain berkewajiban melakukan tindakan dalam suatu cara tertentu kepadanya. Hak bisa berasal dari

*Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*, Malang : Universitas Brawijaya Press, 2011, hal. 42.

<sup>5</sup>Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, *Op.cit.*, Pasal 1 angka 1.

<sup>6</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 2.

<sup>7</sup>*Ibid.*, Pasal 2.

<sup>8</sup>*Ibid.*, Pasal 3.

sebuah sistem hukum yang memungkinkan atau mengizinkan seseorang untuk bertindak dalam suatu cara tertentu terhadapnya, inilah yang disebut dengan hak hukum.

Menurut Janus Sidobalok, mengatakan bahwa:

“Hukum perlindungan konsumen mengatur hak dan kewajiban konsumen, hak dan kewajiban produsen / pelaku usaha, serta cara-cara mempertahankan hak dan menjalankan kewajiban itu”.<sup>9</sup>

Menurut Jhon Pieres dan Wiwik Sri Widiarty, hak moral yang paling penting adalah:

“Hak yang menetapkan larangan atau kewajiban pada orang lain yang memungkinkan seseorang memilih dengan bebas apapun kepentingan ataupun aktifitas lain yang akan dilakukannya. Hak-hak moral ini (maksudnya jenis-jenis hak yang tercakup dalam istilah hak moral) mengidentifikasi aktifitas atau kepentingan yang boleh dilaksanakan oleh seseorang dalam melaksanakan aktifitas tersebut dalam batas-batas yang telah ditetapkan oleh hak-hak tertentu, hak-hak moral semacam ini memiliki tiga karakteristik penting yang memberikan fungsi “pemungkinan” dan “perlindungan”<sup>10</sup>

Adapun pengaturan hak dan kewajiban konsumen maupun pelaku usaha, pemerintah melakukan pengaturan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu: Hak dan Kewajiban Konsumen,

yang diatur dalam Pasal 4, sedangkan hak dan kewajiban pelaku usaha, diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7.

Sedangkan mengenai pengangkut menurut Abdulkadir Muhammad mendefinisikan:

“Pengangkutan adalah suatu proses kegiatan pemindahan penumpang dan / atau barang dari suatu tempat ke tempat lain dengan menggunakan berbagai jenis alat pengangkut mekanik yang diakui dan diatur undang-undang sesuai dengan bidang angkutan dan kemajuan teknologi. Pengangkutan memiliki tiga aspek pokok, yaitu pengangkutan sebagai usaha (*business*), pengangkutan sebagai perjanjian (*agreement*) dan pengangkutan sebagai proses penerapan (*applaying process*). Pengangkutan sebagai usaha (*business*) adalah kegiatan usaha di bidang jasa pengangkutan yang menggunakan alat pengangkut mekanik. Istilah niaga dalam pengangkutan adalah padanan diambil dari istilah dagang, yaitu kegiatan usaha dengan cara membeli barang dan menjualnya lagi, menyewa barang, atau menjual jasa dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba. Apabila penggunaan alat pngangkut itu disertai pembayaran sejumlah uang sebagai imbalan atau sewa, pengangkutan itu disebut dengan pengangkutan niaga. Jadi pengangkutan niaga adalah penggunaan alat pengangkut oleh penumpang atau pengirim untuk mengangkut penumpang atau barang ketempat tujuan yang telah disepakati dengan pembayaran sejumlah yang sebagai biaya atau sewa. Pembayaran sejumlah uang sebagai biaya-biaya pengangkutan membuktikan bahwa pengangkut menjalankan kegiatan

<sup>9</sup>Janus Sidobalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014, hal. 37.

<sup>10</sup>Jhon Pieres dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Pelangi Cendekia, 2007, hal. 50.

usaha perusahaan di bidang jasa pengangkutan.<sup>11</sup>

Sedangkan yang dimaksud dengan angkutan udara dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, dalam Pasal 1 angka 13 disebutkan bahwa:

Angkutan udara adalah setiap kegiatan dengan menggunakan pesawat udara untuk mengangkut penumpang, kargo, dan pos untuk satu perjalanan atau lebih dari satu bandar udara ke bandar udara yang lain atau beberapa bandar udara.<sup>12</sup>

Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum terhadap konsumen angkutan udara yaitu hukum yang melindungi hak dan kewajiban bagi pengguna sebagai konsumen angkutan udara dan pelaku usaha sebagai pelaku usaha transportasi udara.

Pemerintah Indonesia telah memberikan perlindungan secara khusus yang mengatur mengenai ganti rugi dan tanggungjawab pengangkut udara terhadap konsumen angkutan udara diatur secara khusus melalui Ratifikasi Konvensi Montreal 1999 yaitu *Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air* (Konvensi Unifikasi Aturan-Aturan Tertentu Tentang Angkutan Udara Internasional) yang telah diadopsi ke dalam peraturan nasional Indonesia melalui Peraturan Presiden RI Nomor: 95 tahun 2016 tanggal 21 November 2016 tentang Pengesahan Konvensi Unifikasi Aturan-Aturan Tertentu Tentang Angkutan Udara Internasional dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor

PM 77 tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara.

## 2. Tanggungjawab Dalam Pengangkutan Udara

Dalam hukum udara perdata internasional maupun nasional terdapat beberapa konsep tanggungjawab hukum perusahaan penerbangan terhadap penumpang, pengirim barang maupun pihak ketiga. Menurut ajaran yang berlaku di *Common Law System* atau *Continental Law System*, perusahaan penerbangan sebagai pengangkut menyediakan jasa transportasi udara untuk umum bertanggungjawab atas kerugian yang diderita oleh penumpang dan/atau pengirim barang.

Menurut Martono dan Agus Pramono, dalam pengangkutan udara terdapat 3 (tiga) macam konsep dasar tanggungjawab hukum masing-masing: konsep tanggungjawab atas dasar kesalahan (*based on fault liability*), konsep tanggungjawab hukum atas dasar praduga bersalah (*presumption based liability*), dan konsep tanggungjawab hukum tanpa bersalah (*liability without fault*) atau tanggungjawab mutlak (*absolute liability*).<sup>13</sup>

Dari ketiga konsep tanggung jawab hukum pengangkutan udara tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Konsep tanggungjawab atas dasar kesalahan (*based on fault liability*)

Tanggungjawab hukum atas dasar kesalahan (*based on fault liability*) terdapat dalam Pasal 1365 KUHPerdata, yang dikenal dengan tindakan melawan hukum. Yang pada prinsipnya setiap perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian terhadap orang lain mewajibkan

<sup>11</sup>Abdulkadir Muhammad, *Hukum Pengangkutan Niaga*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008, hal. 5.

<sup>12</sup>Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Pasal 1 angka 13.

<sup>13</sup>Martono dan Agus Pramono, *Hukum Udara Perdata Nasional dan Internasional*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016, hal. 10.

orang yang karena perbuatannya menimbulkan kerugian itu mengganti kerugiannya.

Jadi tanggungjawab hukum atas dasar kesalahan (*based on fault liability*) berlaku terhadap semua perusahaan pengangkutan. Tanggungjawab atas dasar kesalahan berupa ganti rugi tidak terbatas, para pihak (perusahaan penerbangan maupun korban/konsumen) mempunyai kedudukan yang sama dalam arti dapat saling membuktikan.

- b. Konsep tanggungjawab hukum atas dasar praduga bersalah (*presumption based liability*)

Konsep tanggungjawab hukum atas dasar praduga bersalah (*presumption based liability*), diterapkan sejak Konvensi Warsawa 1929. Bahwa perusahaan penerbangan dianggap bersalah, sehingga perusahaan penerbangan demi hukum harus membayar ganti rugi yang diderita oleh penumpang dan/atau pengirim barang tanpa dibuktikan kesalahan lebih dahulu, kecuali perusahaan penerbangan membuktikan tidak bersalah. Penumpang dan/atau pengirim barang tidak perlu membuktikan yang terjadi pada saat kecelakaan, sehingga penumpang dan/atau pengirim barang tidak harus membuktikan kesalahan perusahaan penerbangan.

- c. Konsep tanggungjawab hukum tanpa bersalah (*liability without fault*) atau tanggungjawab mutlak (*absolute liability*)

Konsep tanggungjawab hukum tanpa bersalah, perusahaan penerbangan bertanggung jawab mutlak terhadap kerugian yang diderita oleh pihak ketiga, yang timbul akibat kecelakaan pesawat udara atau jatuhnya barang dan/atau orang dari pesawat udara, tanpa

melakukan pembuktian terlebih dahulu.

### 3. Barang Bagasi

Pengangkutan barang merupakan salah satu bentuk produk atau layanan perusahaan penerbangan. Hampir setiap penumpang yang menggunakan jasa transportasi udara membawa barang baik barang keperluan sehari-hari atau barang untuk dijual kembali. Barang-barang yang dibawa tersebut beraneka ragam jenis antara lain pakaian, perhiasan, alat elektronik dan lain-lain.

Ketentuan – ketentuan barang yang tidak diperbolehkan untuk dibawa oleh penumpang harus ditaati. Pemberitahuan tentang barang ini bertujuan untuk keamanan bersama dalam setiap penerbangan pihak penumpang dan awak pesawat dilarang membawa barang-barang bawaan ke dalam kabin maupun di dalam bagasi. Barang-barang berbahaya seperti senjata api, segala benda runcing yang dapat melukai orang, dan benda yang mudah terbakar.<sup>14</sup> Sedangkan barang-barang seperti uang, perhiasan, serta dokumen penting.

Menurut H.M.N. Purwosutjipto, barang-barang yang dibawa oleh penumpang dalam perjanjian ada 2 (dua) macam, yaitu:

- a. Barang bawaan, ialah barang-barang kecil, yang dapat dibawa serta oleh penumpang dalam tempat duduknya, misalnya koper tangan (*handback*). Adanya barang-barang ini tidak perlu dilaporkan kepada penangkut dan terhadap barang-barang ini tidak dipungut biaya.
- b. Barang-barang bagasi ialah barang-barang yang dilaporkan kepada

<sup>14</sup>Desmond Hutagaol, *Pengantar Penerbangan Perspektif Profesional*, Jakarta : Erlangga, 2013, hal. 123

pengangkut dan untuk itu penumpang mendapat tanda pengenal bagasi. Sampai berat tertentu penumpang dapat melaporkan barang bagasi tanpa biaya.<sup>15</sup>

Dalam kegiatan penerbangan, barang biasanya disebut dengan bagasi. Bagasi berdasarkan terminologi pada pengangkutan udara ada dua macam, yaitu bagasi tercatat dan bagasi kabin. Sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 1 angka 24 dan angka 25 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, sebagai berikut:

Pasal 1 angka 24: “Bagasi tercatat adalah barang penumpang yang diserahkan oleh penumpang kepada pengangkut untuk diangkut dengan pesawat udara yang sama”.<sup>16</sup>

Pasal 1 angka 25: “Bagasi kabin adalah barang yang dibawa oleh penumpang dan berada dalam pengawasan penumpang sendiri”.<sup>17</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 24 dan angka 52 di atas bahwa bagasi dibedakan menjadi dua yaitu bagasi tercatat dan bagasi kabin.

## E. PEMBAHASAN

### 1. Upaya Pemerintah Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Angkutan Udara

Pemerintah telah memberikan kebijakan umum angkutan udara diarahkan untuk mewujudkan terselenggaranya angkutan udara secara selamat, aman, cepat, efisien, teratur, nyaman, dan mampu berperan dalam

rangka menunjang dan mendukung sektor-sektor pembangunan lainnya. Pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen angkutan udara secara umum ketentuan yang mengatur Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yang mengatur hak dan kewajiban konsumen sesuai dengan ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5 sedangkan pelaku usaha mempunyai hak dan kewajiban sesuai ketentuan Pasal 6 dan Pasal 7. Tetapi mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen angkutan udara Pemerintah Indonesia telah meratifikasi Konvensi Montreal 1999, ke dalam regulasi nasionalnya dan telah menempatkan dirinya kedalam posisi sejajar dengan 122 negara-negara anggota ICAO lainnya yang juga telah meratifikasi Konvensi Montreal 1999.

Adapun nilai terbaru tanggung jawab pengangkut sesuai dengan yang telah ditentukan dalam Konvensi Montreal 1999 adalah :

1. Jumlah kompensasi bagi penumpang yang meninggal atau menderita akibat kecelakaan pesawat udara sampai dengan 113.100 Special Drawing Rights (SDR) atau sekitar Rp 2,03 miliar sesuai dengan Pasal 21 ayat (1);
2. Jika penumpang ingin mengajukan klaim melebihi batas 113.100 SDR tersebut, berlaku asas tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (liability based on fault). Maskapai penerbangan harus membuktikan bahwa tidak ada kesalahan yang disengaja di pihaknya sesuai dengan Pasal 21 ayat (2);
3. Dalam hal kerugian yang diakibatkan oleh keterlambatan pesawat udara, maskapai penerbangan wajib memberikan kompensasi maksimum 4.694 SDR atau sekitar Rp 84,2 juta sesuai dengan Pasal 22 ayat (1);

<sup>15</sup>H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia 3 Hukum Pengangkutan*, Jakarta : Djambatan, 2003, hal. 96

<sup>16</sup>Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Pasal 1 angka 24.

<sup>17</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 25.

4. Untuk kehilangan, kerusakan, ataupun musnahnya barang bawaan dan bagasi, tanggung jawab pengangkut udara dibatasi sampai dengan maksimum 1.131 SDR atau sekitar Rp 20,3 juta sesuai dengan Pasal 22 ayat (2);
5. Untuk pengiriman kargo, pada kerusakan, kehilangan, keterlambatan, atau musnahnya kargo, pengirim berhak atas ganti rugi maksimum 19 SDR atau sekitar Rp 341 ribu per kilogram sesuai dengan Pasal 22 ayat (3);

(1 SDR setara dengan sekitar 1,35 USD berdasarkan data IMF per tanggal 24 Januari 2017. Sedangkan kurs dollar AS rata-rata sebesar Rp. 13.300,- per tanggal 1 Februari 2017).

Ratifikasi hukum tanggung jawab pengangkut Internasional ini melengkapi hukum tanggung jawab pengangkut di Indonesia. Sebelumnya, Indonesia sudah mempunyai hukum tanggung jawab pengangkut untuk penerbangan nasional, yaitu Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara.

Sebagai perbandingan, untuk kompensasi penerbangan domestik, seperti tercantum dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 77 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

1. Jumlah kompensasi bagi penumpang yang meninggal akibat kecelakaan atau kejadian yang ada hubungannya dengan pengangkutan pesawat udara di dalam pesawat adalah Rp 1,25 miliar sesuai dengan Pasal 3 huruf a, yaitu:

Penumpang yang meninggal dunia di dalam pesawat udara karena akibat kecelakaan pesawat udara atau kejadian yang semata-

mata ada hubungannya dengan pengangkutan udara diberikan ganti kerugian sebesar Rp. 1.250.000.000,00 (satu miliar dua ratus lima puluh juta rupiah) per penumpang.<sup>18</sup>

2. Jumlah kompensasi bagi penumpang yang meninggal akibat kejadian yang ada hubungannya dengan pengangkutan pesawat udara saat meninggalkan ruang tunggu bandara menuju pesawat atau saat meninggalkan pesawat menuju ruang kedatangan bandara tujuan atau bandara transit adalah Rp 500 juta sesuai dengan Pasal 3 huruf b yaitu:

penumpang yang meninggal dunia akibat suatu kejadian yang semata-mata ada hubungannya dengan pengangkutan udara pada saat proses meninggalkan ruang tunggu bandar udara menuju pesawat udara atau pada saat proses turun dari pesawat udara menuju ruang kedatangan di bandar udara tujuan dan/atau bandar udara persinggahan (transit) diberikan ganti kerugian sebesar Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) per penumpang,<sup>19</sup>

3. penumpang yang dinyatakan cacat tetap total oleh dokter selama jangka waktu paling lambat 60 hari kerja sejak terjadinya kecelakaan diberikan ganti rugi sebesar Rp 1,25 miliar. Sedangkan untuk cacat sebagian diberikan ganti rugi maksimal Rp 150 juta. Sesuai dengan Pasal 3 huruf c angka 1 yaitu:

<sup>18</sup>Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara, Pasal 3 huruf a.

<sup>19</sup>*Ibid.*, Pasal 3 huruf b.

- penumpang yang dinyatakan cacat tetap total oleh dokter dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari kerja sejak terjadinya kecelakaan diberikan ganti kerugian sebesar Rp. 1.250.000.000,00 (satu miliar dua ratus lima puluh juta rupiah) per penumpang;<sup>20</sup>
4. Dalam hal kerugian yang diakibatkan oleh keterlambatan pesawat udara lebih dari 4 jam, maskapai penerbangan wajib memberikan kompensasi Rp 300.000,- per penumpang, atau 50 persen dari ketentuan tersebut jika maskapai memberikan alternatif ke rute terdekat dan wajib memberi transportasi lanjutan gratis ke bandara tujuan sesuai dengan Pasal 10 huruf a dan b yaitu :
    - a. keterlambatan lebih dari 4 (empat) jam diberikan ganti rugi sebesar Rp. 300.000,00 (tiga ratus ribu rupiah) per penumpang;
    - b. diberikan ganti kerugian sebesar 50% (lima puluh persen) dari ketentuan huruf a apabila pengangkut menawarkan tempat tujuan lain yang terdekat dengan tujuan penerbangan akhir penumpang (*re-routing*), dan pengangkut wajib menyediakan tiket penerbangan lanjutan atau menyediakan transportasi lain sampai ke tempat tujuan apabila tidak ada moda transportasi selain angkutan udara;<sup>21</sup>
  5. Untuk kehilangan, kerusakan, ataupun musnahnya barang bawaan dan bagasi setelah 14 hari kalender, maskapai harus memberikan kompensasi Rp 200.000,- per kg dan maksimal Rp 4 juta. Dalam masa menunggu tersebut, penumpang mendapat uang tunggu Rp 200.000,- per hari selama maksimal tiga hari sesuai dengan Pasal 5 yaitu :
    - (1) Jumlah ganti kerugian terhadap penumpang yang mengalami kehilangan, musnah atau rusaknya bagasi tercatat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf c ditetapkan sebagai berikut:
      - a. kehilangan bagasi tercatat atau isi bagasi tercatat atau bagasi tercatat musnah diberikan ganti kerugian sebesar Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) per kg dan paling banyak Rp. 4.000.000,00 (empat juta rupiah) per penumpang; dan
      - b. kerusakan bagasi tercatat, diberikan ganti kerugian sesuai jenisnya bentuk, ukuran dan merk bagasi tercatat.
    - (2) Bagasi tercatat dianggap hilang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), apabila tidak diketemukan dalam waktu 14 (empat belas) hari kalender sejak tanggal dan jam kedatangan penumpang di bandar udara tujuan.
    - (3) Pengangkut wajib memberikan uang tunggu kepada penumpang atas bagasi tercatat yang belum ditemukan dan, belum dapat dinyatakan hilang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sebesar Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) per hari paling lama untuk 3 (tiga) hari kalender.<sup>22</sup>

<sup>20</sup>*Ibid.*, Pasal 3 huruf c angka 1.

<sup>21</sup>*Ibid.*, Pasal 10 huruf a dan b.

<sup>22</sup>*Ibid.*, Pasal 5.

6. Untuk kerusakan kargo, pengirim mendapat kompensasi Rp 50.000,- per kg. sedangkan untuk kehilangan, atau musnahnya kargo, pengirim mendapat kompensasi Rp 100.000,- per kilogram sesuai dengan Pasal 7 ayat 1 huruf a dan b yaitu :
  - a. terhadap hilang atau musnah, pengangkut wajib memberikan ganti kerugian kepada pengirim sebesar Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) per kg.
  - b. terhadap rusak sebagian atau seluruh isi kargo atau kargo, pengangkut wajib memberikan ganti kerugian kepada pengirim sebesar Rp. 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah) per kg.<sup>23</sup>

## 2. Analisis Pertanggungjawaban Perusahaan Transportasi Udara, Apabila Terjadi Kehilangan Atau Kerusakan Barang Bagasi

Perusahaan transportasi udara dalam memberikan pertanggungjawabannya kepada konsumen, memiliki prinsip terhadap tanggung jawabnya, yaitu tanggung jawab mutlak (*strict liability*) yaitu yang berlaku apabila penumpang mengalami kerugian apabila terjadi akibat barang bagasi kehilangan atau kerusakan. Apabila barang bagasinya hilang atau rusak, maka penumpang (konsumen) memberitahu dengan cara melapor. Tetapi sebelum melapor pihak penumpang atau pelapor harus mengetahui tentang sistem bagasi di bandara.

Tidak semua maskapai penerbangan mempunyai sistem dan manajemen tentang bagasi secara *comprehensif*. Karena itu ada perusahaan yang menyediakan sistem dan manajemen untuk bagasi, perusahaan tersebut disebut perusahaan *Ground Handling*. Perusahaan *ground*

*handling* tidak selalu dari luar maskapai, ada juga maskapai penerbangan besar dan sudah memiliki manajemen bagasi yang baik juga menawarkan jasanya ke berbagai perusahaan maskapai penerbangan lainnya.

Jadi harus memastikan dan mencari tau apakah maskapai penerbangan yang digunakan sudah memiliki jaringan sistem dan manajemen bagasi sendiri. Perusahaan maskapai besar seperti Garuda Indonesia, MAS, JAL, China Airlines, dan Thai sudah memiliki sistem dan manajemen bagasi sendiri. Jika pun tidak menggunakan maskapai penerbangan besar tersebut, bisa tanyakan apakah maskapai yang akan di naiki sudah terintegrasi dengan manajemen bagasi yang baik. Namun untuk bandara-bandara kecil, biasanya maskapai akan menyerahkan sistem bagasi pada perusahaan *ground handling* lokal di kota tersebut. Jadi di sini kemungkinan akan sering terjadi masalah. Kesalahan dokumentasi, tidak terintegrasinya sistem dengan pusat, dan berbagai hal lainnya yang memungkinkan semakin besarnya kerusakan bahkan kehilangan bagasi.

Misalnya persoalan maskapai tersebut menggunakan sistem bagasi pada perusahaan *ground handling*, maka konsumen yang merasa kehilangan atau rusak dapat melaporkan di bagian *lost and found* atas barang bagasi yang hilang, pemilik barang tersebut terlebih dahulu membuat laporan kepada penumpang apa yang hilang, bentuk, ukuran, jenisnya, warna, isi barang, dan berat barang. Kemudian pihak maskapai mencatat dan kemudian diberitahukan kepada penumpang bahwa pencarian akan dilakukan selama 14 hari. Proses ini pertama 10 hari dan ditambah menjadi 14 hari. Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) dan dalam masa menunggu tersebut, penumpang mendapat uang tunggu

<sup>23</sup>*Ibid.*, Pasal 7 ayat (1) huruf a dan b.

Rp 200.000,- per hari selama maksimal tiga hari, sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (3). Sebelum dikeluarkannya Peraturan Menteri tersebut pada masa tunggu tidak ada diberikan uang kompensasi. Apabila barang bagasi tercatat hilang maka pihak maskapai dapat memberikan ganti kerugian yang mengacu pada Konvensi Montreal 1999, dalam ketentuan Pasal 22 ayat (2) diatur bahwa : Untuk kehilangan, kerusakan, ataupun musnahnya barang bawaan dan bagasi, tanggung jawab pengangkut udara dibatasi sampai dengan maksimum 1.131 SDR atau Peraturan Menteri Nomor PM 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara, sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf a yaitu : kehilangan bagasi tercatat atau isi bagasi tercatat atau bagasi tercatat musnah diberikan ganti kerugian sebesar Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) per kg dan paling banyak Rp. 4.000.000,00 (empat juta rupiah) per penumpang;

Sedangkan untuk barang yang rusak, pelaksanaan pertanggungjawaban pada bagasi penumpang itu dimulai pada pelayanan, misalnya apabila penumpang datang dari kota lain ke kota "A" membawa bagasi, maka penumpang itu harus menemukan bagasinya sendiri terlebih dahulu. Setelah keluar dari pintu keluar kemudian di cek label yang ia pegang dengan yang ada pada bagasinya, apabila sudah sesuai maka label dicopot dan bisa diperbolehkan ke luar dari bandara.

Maka Pihak maskapai menginformasikan kepadanya apabila barang yang rusak tersebut koper dilihat juga kerusakannya bagaimana apakah itu patah atau lepas tali/rodanya atau koyak, dilayani dengan cara perbaikan (tanggung jawab perbaikan yang diberikan). Diberitahukan juga kepada penumpang perbaikan itu mau dilakukan sekarang atau

bisa juga kembali lagi dengan membawa barang ini dalam keadaan kosong dan kemudian baru diperbaiki disertai bukti laporannya. Apabila barang atau bagasi tersebut tidak dapat diperbaiki sama sekali, maka dilakukan penggantian, contoh koper yang pecah tidak dapat diperbaiki lagi, maka diganti dengan koper baru yang sama dengan menyertakan bukti laporan juga. Bukti laporan tersebut berisi (tanggal terbang, nama, rute, nomor tiket, nama agen, nomor bagasi, jumlah masing-masing berat, jenis barang, kerusakan, dan alamat pelapor). Apabila setelah selesai kemudian dikonfirmasi kepada penumpang bahwa barangnya telah selesai diperbaiki atau sudah diganti dengan yang baru. Bila ia berada di sekitar Medan maka koper tersebut diambil sendiri ke bandara dan bila di luar Medan maka koper tersebut dikirim ke alamat rumahnya.

Namun bukan hanya maskapai penerbangan atau perusahaan *ground handling*, kerusakan dan kehilangan bagasi juga secara tidak langsung menjadi tanggung jawab pihak bandara selaku penanggung jawab keamanan bandara. Bandara sebagai penyedia berbagai fasilitas yang ada di bandara, maka perusahaan *ground handling* dan maskapai penerbangan membayar sewa dan konsesi kepada pengelola bandara. Oleh karena itu pengelola bandara wajib memberikan keamanan kepada seluruh pengguna bandara. Saat ini pengelola besar bandara ada PT Angkasa Pura I dan II, serta untuk bandara-bandara kecil Unit Pelaksanaan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara.

## G. Kesimpulan

1. Upaya pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen angkutan udara yaitu melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan

- Konsumen yang mengatur secara umum dalam melindungi konsumen, sedangkan perlindungan hukum terhadap konsumen angkutan udara pemerintah telah meratifikasi Konvensi Montreal 1999 yaitu *Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air* (Konvensi Unifikasi Aturan-Aturan Tertentu Tentang Angkutan Udara Internasional) yang telah diadopsi ke dalam peraturan nasional Indonesia melalui Peraturan Presiden RI Nomor: 95 tahun 2016 tanggal 21 November 2016 tentang Pengesahan Konvensi Unifikasi Aturan-Aturan Tertentu Tentang Angkutan Udara Internasional. Ratifikasi hukum tanggung jawab pengangkut Internasional ini melengkapi hukum tanggung jawab pengangkut di Indonesia yaitu Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 77 tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara. Maka dalam hal ini pemerintah dalam sudah memberikan payung hukum dalam memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen angkutan udara melalui peraturan perundang-undangan ada.
2. Apabila barang bagasi tercatat hilang atau rusak maka bertanggungjawab perusahaan transportasi udara, harus memberikan ganti kerugian yang mengacu pada Konvensi Montreal 1999, dalam ketentuan Pasal 22 ayat (2) diatur bahwa : Untuk kehilangan, kerusakan, ataupun musnahnya barang bawaan dan bagasi, tanggung jawab pengangkut udara dibatasi sampai dengan maksimum 1.131 SDR bagi hukum pengangkut internasional dan bagi hukum nasional dapat menerapkan ketentuan Pasal 5 Peraturan Menteri Nomor PM 77

Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara. Apabila barang bagasi itu tidak bisa ditemukan atau hilang maka sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf a yaitu: kehilangan bagasi tercatat atau isi bagasi tercatat atau bagasi tercatat musnah diberikan ganti kerugian sebesar Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) per kg dan paling banyak Rp. 4.000.000,00 (empat juta rupiah) per penumpang.

#### H. Saran

1. Pemerintah lebih memberikan pengawasan kepada perusahaan penerbangan demi memberikan perlindungan terhadap konsumen angkutan udara.
2. Pemerintah lebih memberikan penegakan hukum apabila terjadi barang bagasi tercatat konsumen angkutan udara hilang atau rusak

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku-buku

- Hutagaol, Desmond, *Pengantar Penerbangan Perspektif Profesional*, Jakarta: Erlangga, 2013.
- Kristiayanti, Celina Tri, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Kurniawan, *Hukum Perlindungan Konsumen: Problematika Kedudukan dan Kekuatan Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*, Malang: Universitas Brawijaya Press, 2011.
- Martono dan Agus Pramono, *Hukum Udara Perdatda Nasional dan Internasional*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016.

- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Pengangkutan Niaga*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008.
- Pieres, Jhon dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Pelangi Cendekia, 2007.
- Purwosutjipto, H.M.N., *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia 3 Hukum Pengangkutan*, Jakarta: Djambatan, 2003.
- Sidobalok, Janus, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.
- Soekanto Soejono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2014.
- Soekanto, Soejono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara.