

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Hukum udara dan ruang angkasa merupakan salah satu aspek dalam kajian hukum internasional yang dalam istilahnya tersirat ada dua bidang hukum yang terangkum di dalamnya yaitu “hukum udara” (“*Air Law*”) dan “hukum ruang angkasa” (“*Space Law*” atau “*Outer Space Law*”)¹. Hukum udara merupakan rezim hukum yang berlaku di ruang udara (*air space*) di atas wilayah daratan dan atau perairan/lautan suatu Negara. Hukum udara (*air law*) menagtur kegiatan manusia dan subjek hukum lain di ruang udara (*airspace, atmosphere*).²

Dengan pesatnya kemajuan teknologi maka semakin banyak kegiatan yang dilakukan manusia dalam pemanfaatan ruang udara itu sendiri seperti kegiatan penerbangan, penelitian, pemotretan udara telekomunikasi dan kegiatan lain dalam pemanfaatan ruang udara.

Oleh karena itu maka dibuatlah sekumpulan peraturan, baik berupa perjanjian internasional, perjanjian bilateral, hukum nasional, maupun perjanjian-perjanjian khusus lainnya seperti perjanjian/persetujuan antara perusahaan penerbangan dengan pemerintah Negara, perjanjian antar perusahaan penerbangan dengan produsen pembuat pesawat. Kesemuanya itu mengatur tentang aktivitas atau kegiatan manusia atau subjek hukum lain yang

---

¹ E Saefullah Wiradipraja, 2014, *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*, P.T Alumni, Bandung, hlm 1

² *Ibid* hlm 5

menggunakan pesawat udara di ruang udara sebagai mediumnya. Di beberapa Negara tertentu, seperti di Negara-negara dengan sistem anglo-saxon (*common law*), hukum kebiasaan dan putusan-putusan pengadilan juga termasuk dalam pengertian “sekumpulan peraturan” tersebut (yaitu peraturan yang tidak tertulis).<sup>3</sup>

Dewan Penasehat *Indonesia National Air Carriers Association* (INACA) mengatakan “pegerakan penerbangan di indonesia kini 1,2 juta dalam satu tahun. Sementara, jumlah pesawat yang kini beroperasi untuk penerbangan domestik indonesia ada 1000 pesawat. Jumlah tersebut berasal dari 11 maskapai terjadwal, 21 perintis dan carter, juga 2 maskapai kargo. Jumlah ini akan terus bertambah mengingat makin banyaknya orang (terutama dari generasi muda) yang mulai mampu menjangkau perjalanan udara. Dari data yang dihimpun oleh Direktorat angkutan Udara Ditjen Perhubungan Udara, jumlah total penumpang angkutan udara yang dilayani maskapai nasional pada tahun 2017 mencapai 109.385.106 penumpang. Jumlah ini meningkat 9,36 persen dibandingkan tahun 2016 lalu yang jumlah penumpangnya 99.762.611 penumpang. Untuk jumlah penumpang domestik pada tahun 2017 berjumlah 96.890.664 penumpang, meningkat 8,4 persen dari tahun 2016 yang jumlahnya 89.385.365 penumpang. Sedangkan penumpang Internasional pada tahun 2017 berjumlah 12.494.442 penumpang, meningkat 20,4 persen dari tahun 2016 yang berjumlah 10.337.246 penumpang”.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibid* hlm 4

<sup>4</sup> Aditya Jaya, Jumlah Penumpang di LCCT Indonesia Meningkat Pesat, Goodnewsfromindonesia.id, 2019, (online) akses tanggal 19 oktober 2019

Angkutan udara merupakan sarana transportasi udara yang mencakup segala kegiatan seperti mengangkut penumpang, kargo, atau pos untuk satu perjalanan atau lebih dari satu Bandar udara ke Bandar udara lain atau beberapa Bandar udara dalam lingkup nasional dan/atau internasional. Perlu diketahui bahwa Penerbangan adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, keselamatan dan keamanan, lingkungan hidup, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya. Di Indonesia, angkutan udara mempunyai peranan yang sangat penting pada saat zaman sekarang ini karena merupakan salah satu sarana transportasi alternatif yang cepat, efisien dan ekonomis. Indonesia sangat membutuhkan peranan jasa angkutan udara ini sebagai penghubung antara pulau yang satu dengan pulau yang lain karena Indonesia adalah negara kepulauan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa setiap kegiatan penerbangan memiliki resiko yang timbul baik dari kesalahan teknis maupun nonteknis seperti bagasi yang hilang atau rusak, keterlambatan yang menimbulkan kerugian bagi penumpang atau resiko yang lebih fatal yaitu kecelakaan yang mengakibatkan cacat fisik atau meninggal dunia. Setiap kecelakaan penerbangan selalu menimbulkan kerugian bagi penumpang yang tentu saja melahirkan permasalahan hukum, khususnya berkenaan dengan tanggung jawab.<sup>5</sup> Maka dari itu perusahaan pengangkut harus bertanggung jawab dalam memberikan ganti rugi atau kompensasi terhadap kerugian penumpang pesawat udara. Maka dari itu dibuatlah beberapa kesepakatan internasional dari berbagai Negara

---

<sup>5</sup> R. Subekti, 1995, *Aneka Perjanjian*, PT Citra Aditya, Bandung, hlm. 697.

mengenai aturan perlindungan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam suatu penerbangan yang mendorong lahirnya Konvensi Internasional mengenai hukum udara. Salah satunya adalah Konvensi Montreal 1999.

Konvensi Montreal 1999 ditetapkan pada tanggal 28 Mei 1999 di Montreal, Kanada. Mulai berlaku sejak tanggal 4 November 2003 dan telah diratifikasi oleh 125 negara-negara anggota ICAO (termasuk Indonesia), pemerintah Indonesia mengesahkannya pada tanggal 21 November 2016 melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 95 tahun 2016 tentang Pengesahan *Convention for the unification of certain rules for international carriage by air* (Konvensi tentang unifikasi aturan-aturan tertentu untuk angkutan udara internasional). Karena Indonesia adalah Negara anggota ICAO dan Indonesia bukanlah negara yang turut serta dalam perundingan konvensi ini maka dilakukan upaya formalitas untuk Penyerahan piagam akses ke konvensi Montreal 1999 kepada sekjen ICAO, DR. Fang Liu, yang dilakukan pada tanggal 20 Maret 2017 di kantor pusat ICAO, Montreal, Kanada. Dengan demikian konvensi ini mulai mengikat Indonesia pada tanggal 19 Mei 2017 (terhitung 60 hari dari penyerahan piagam akses), keterangan itu disiarkan oleh Kepala Bagian Kerjasama dan Humas Setditjen Perhubungan udara Kementerian Perhubungan, Agoes Soebagio di Yogyakarta pada Kamis 27 Juli 2017.<sup>6</sup>

Sebelum berlakunya *Convention For The Unification of Certain Rules for International Carriage By Air* (Konvensi Montreal 1999), yang

---

<sup>6</sup> Inaca.or.id, Konvensi Montreal 1999 yang sudah diratifikasi Indonesia, 2018, (online) di akses pada tanggal 20 Oktober 2019

memperbaharui *The Unification of Certain Rules Relating to International Carriage By Air* (Konvensi Warsawa 1929), tidak ada perjanjian internasional yang mengatur tentang tanggung jawab pengangkut udara atas kerugian yang diderita penumpang, bagasi, kargo, dan surat yang terjadi dalam pesawat udara, yang mewajibkan penutupan asuransi. Dalam Konvensi Montreal 1999, dalam pasal 50 menyatakan:

*“states parties shall require their carriers to maintain adequate insurance covering their liability under this convention. A carrier may be required by the state party into which it operates to furnish evidence that it maintains adequate insurance covering its liability under this convention”.*

Pasal ini menyatakan bahwa negara-negara pihak harus mewajibkan pengangkut mereka untuk memelihara asuransi yang memadai yang menanggung kewajiban mereka berdasarkan konvensi ini. Pengangkut wajib memberikan konfirmasi kepada negara pihak di mana pengangkut beroperasi untuk memberikan bukti bahwa pengangkut memelihara asuransi yang memadai yang mencakup kewajibannya berdasarkan konvensi ini.<sup>7</sup> Yang menjadi objek asuransi penerbangan adalah pesawat udara beserta penumpang, bagasi, kargo serta surat yang diangkutnya, yaitu menyangkut:

1. Jaminan atas keselamatan penumpang dan bagasinya
2. Jaminan atas kargo yang diangkutnya
3. Jaminan atas pesawat udara (*hull*)
4. Jaminan atas awak pesawat

---

<sup>7</sup> E. Saefullah Wiradipraja, *Op, Cit* hlm, 292

Dengan adanya Konvensi Montreal 1999 terjadilah perubahan ketentuan-ketentuan yang lebih berkembang dan modern dari sistem yang dipakai dalam Konvensi Warsawa 1929 sesuai pesatnya kemajuan teknologi dunia penerbangan pada saat ini khususnya dalam hal pertanggungjawaban. Konvensi Montreal 1999 dalam hal perhitungan ganti kerugian satuan mata uang yang di pakai adalah *Special Drawing Rights* (SDR) yaitu satuan uang yang digunakan oleh *International Monetary Fund*. Bagi negara yang menjadi anggota *International Monetary Fund*, cara menghitung jumlah ganti kerugian harus mempertimbangkan metode valuasi yang dilakukan oleh *International Monetary Fund* pada pelaksanaan transaksinya.<sup>8</sup>

Dalam hal terjadi kematian penumpang pesawat udara jumlah ganti kerugian sebesar 100.000 SDR untuk setiap penumpang. Perusahaan penerbangan tidak dapat mengesampingkan dan membatasi diri jumlah ganti kerugian tersebut. Namun demikian, perusahaan penerbangan dapat mengesampingkan diri apabila perusahaan penerbangan dapat membuktikan bahwa kematian tersebut bukan kesalahan dari perusahaan atau pegawai atau agen atau perwakilan atas nama perusahaan penerbangan dan kerugian tersebut terjadi akibat kesalahan penumpang sendiri.<sup>9</sup>

Dengan diratifikasinya Konvensi Montreal 1999 oleh pemerintah Indonesia maka secara resmi sistem regulasi penerbangan di Indonesia akan berubah terutama dalam hal pertanggungjawaban ganti kerugian yang ditimbulkan dalam kecelakaan pesawat udara. Dalam regulasi hukum udara di

---

<sup>8</sup> K. Martono, *Pengantar Hukum Udara Nasional dan Internasional*, Bagian Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 203

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 202

Indonesia aspek pertanggungjawaban terhadap kerugian penumpang telah diatur dalam Pasal 141 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2009 Tentang Penerbangan yang berbunyi :

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

Dari Pasal ini dapat dinyatakan bahwa Negara telah menjamin perlindungan dan pertanggungjawaban terhadap kerugian yang ditimbulkan oleh kecelakaan dalam angkutan udara. Aturan mengenai jenis tanggung jawab pengangkut dan besaran ganti kerugian dimuat dalam Peraturan Menteri No. 77 Tahun 2011 Tentang Tanggung Jawab Pengangkut angkutan Udara yang menyatakan :

Pasal (2) disebutkan bahwa Pengangkut yang mengoperasikan pesawat udara wajib bertanggung jawab atas kerugian terhadap :

- a. Penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap atau luka-luka
- b. Hilang atau rusaknya bagasi kabin
- c. Hilang, musnah, atau rusaknya bagasi tercatat
- d. Hilang, musnah, atau rusaknya kargo
- e. Keterlambatan angkutan udara; dan
- f. Kerugian yang diderita oleh pihak ketiga.

Sebelum diterapkannya Konvensi Montreal 1999 dalam hukum aturan hukum di Indonesia, peraturanya masih mengacu kepada aturan lama yakni Konvensi Warsawa 1929, dan sampai sekarang belum ada peraturan baru

setelah diratifikasinya Konvensi Montreal 1999, oleh karena itu hal ini secara otomatis berdampak langsung pada regulasi dunia penerbangan di Indonesia khususnya dalam jaminan perlindungan terhadap kepentingan konsumen angkutan udara dalam penerbangan nasional maupun internasional dan perlunya kompensasi yang pantas dan wajar atas dasar prinsip pemulihan dan kerugian.

Sehingga muncul keadaan yang urgensi untuk membuat aturan baru mengenai pemberian kompensasi ganti rugi terhadap penumpang angkutan udara, dan semakin mendesak setelah terjadinya kasus kecelakaan pesawat Loin Air JT 610 di perairan Kerawang, Jawa Barat tahun 2018 yang lalu masih menjadi polemik karena besaran ganti rugi yang di berikan tidak sesuai dengan ketentuan dalam Konvensi Montreal 1999 yang telah diratifikasi Indonesia. Ditambah juga dengan hasil investigasi resmi yang dikeluarkan Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT) pada tanggal 25 Oktober 2019 yang menyimpulkan ada sembilan faktor yang menyebabkan kecelakaan, yang secara garis besar adalah gabungan antara faktor mekanik, desain pesawat, dan kurangnya dokumentasi tentang sistem pesawat. Selain itu, faktor teknis yang terungkap adalah sensor penting yang salah dikalibrasi oleh bengkel pesawat di Florida. Padahal, sensor tersebut tergolong penting, karena memberikan data kepada sistem anti-stall B737 MAX (MCAS).<sup>10</sup>

Berdasarkan uraian diatas dapat dikatakan bahwa Konvensi Montreal telah memberikan beberapa perubahan dan pembaharuan dari Konvensi warsawa

---

<sup>10</sup>Reska K. Nistanto, "KNKT Terbitkan Laporan Lion Air JT610, Ungkap Penyebab Kecelakaan, 2019, (Online) Diakses pada 10 September 2020



1929 dalam aturan pertanggungjawaban angkutan penerbangan secara Internasional, sedangkan regulasi penerbangan di Indonesia belum mendapatkan pembaharuan setelah diratifikasinya Konvensi Montreal 1999, sehingga muncul permasalahan dalam peraturan khususnya kompensasi ganti rugi terhadap korban kecelakaan angkutan udara karena sudah tugas Negara dan Pemerintah untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum untuk masyarakat agar tidak ada pihak yang dirugikan. Maka dari itu, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana peralihan regulasi dalam perlindungan dan pelayanan penumpang dalam hal pemberian ganti rugi kepada penumpang angkutan udara di Indonesia oleh karena itu penulis memilih judul **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGANGKUT (AIR CARRIER) DAN PENUMPANG ANGKUTAN UDARA MENURUT KONVENSI MONTREAL 1999 DAN IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA STUDI : LION AIR JT 610”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahannya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pengangkut (*Air Carrier*) dan penumpang angkutan udara menurut Konvensi Montreal 1999 ?
2. Bagaimana implementasi Konvensi Montreal 1999 terhadap perlindungan hukum pengangkut (*Air Carrier*) dan penumpang angkutan udara di Indonesia Studi : Lion Air JT 610?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka dapat dikemukakan tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan membahas bagaimana perlindungan hukum terhadap pengangkut (*Air Carrier*) dan penumpang angkutan udara menurut Konvensi Montreal 1999
2. Untuk mengetahui dan membahas implementasi Konvensi Montreal 1999 terhadap perlindungan hukum pengangkut (*Air Carrier*) dan penumpang angkutan udara di Indonesia Studi : Lion Air JT 610

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang ingin dicapai adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Untuk acuan dalam penelitian lain dalam mengembangkan dan menambah referensi bagi penelitian berikutnya.
2. Untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan penulis dan pembaca tentang hukum khususnya terkait dengan hukum Internasional tentang bagaimana implementasi Konvensi Montreal 1999 terkait perlindungan hukum dan ganti rugi kepada pengangkut (*Air Carrier*) dan penumpang angkutan udara di Indonesia
3. Manfaat Praktis
  - a. Untuk melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkannya dalam bentuk skripsi.

- b. Untuk memberi informasi terkait dengan hukum Internasional terutama tentang bagaimana implementasi Konvensi Montreal 1999 terkait perlindungan hukum dan ganti rugi kepada pengangkut (*Air Carrier*) dan penumpang angkutan udara di Indonesia

## E. Metode Penelitian

Agar dapat memenuhi tujuan dan mewujudkan penelitian ini, penulis menggunakan metode sebagai berikut :

1. Metode pendekatan masalah

Yaitu metode penelitian dengan pendekatan yuridis normatif, yakni dengan meneliti aturan-aturan hukum yang terkandung dalam norma-norma di dalam peraturan perundang-undangan. Pada penelitian hukum ini, hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas<sup>11</sup>

2. Sumber dan jenis data

Sebagai penelitian dengan pendekatan yuridis normatif, maka penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menggunakan data sekunder seperti dokumen-dokumen resmi, literatur-literatur, dan hasil penelitian dalam bentuk lainnya.<sup>12</sup> Penulis memperoleh data sekunder yaitu melalui bahan-bahan hukum yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer

---

<sup>11</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta: 2008, Hal: 118

<sup>12</sup> Soerjono soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2014, hlm.12

adalah bahan-bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, sesuai dengan isu yang diangkat bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah :

1. *The Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air* (Konvensi Warsawa 1929)
2. *Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air* (Konvensi Montreal 1999)
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan
4. Peraturan Menteri No.77 tahun 2011 Tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara
5. Perpres Nomor 95 tahun 2016 mengenai Pengesahan Konvensi Unifikasi Aturan-Aturan Tertentu Tentang Angkutan Udara Internasional.

b. Bahan hukum sekunder

yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan dan penafsiran tentang hukum melalui literatur-literatur, hasil penelitian, jurnal dan data-data serupa yang ditulis oleh para sarjana hukum.

c. Bahan hukum tersier

adalah bahan hukum yang membantu dalam penjelasan istilah-istilah yang akan timbul dalam bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa kamus-kamus dan ensiklopedia.

### 3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Berdasarkan jenis penelitian yang bersifat normatif maka dalam mengumpulkan bahan hukum, penulis menggunakan metode pengumpulan data sekunder dengan melakukan studi kepustakaan. Studi kepustakaan merupakan metode tunggal dalam penelitian hukum normatif.<sup>13</sup> Dalam melakukan penelitian ini penulis terlebih dahulu mengumpulkan bahan-bahan dengan cara ,membaca buku-buku, majalah, konvensi internasional. Dokumen-dokumen pemerintah serta tulisan-tulisan tidak terkecuali dengan menggunakan jasa internet, penulis juga mengunjungi perpustakaan antara lain:

- a. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.

Tahap pengumpulan data melalui studi pustaka adalah sebagai berikut :

- a) Mencari bahan hukum positif dan bahan-bahan hukum lainnya yang relevan dengan obyek kajian.
- b) Melakukan penelusuran kepustakaan melalui artikel-artikel, media cetak dan elektronik, dokumen pemerintah dan peraturan perundang-undangan.
- c) Mengelompokan data-data yang relevan dengan permasalahan.
- d) Menganalisa data-data yang relevan tersebut untuk menyelesaikan masalah yang menjadi objek penelitian dan menarik kesimpulannya.

### 4. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

- a. Pengolahan data dilakukan dengan cara *editing* yaitu pengolahan

---

<sup>13</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika: Jakarta, 2002, hlm. 50.

dengan menyusun data-data yang didapatkan menjadi data yang sistematis, terstruktur, berurutan dan saling berkaitan satu-sama lain.

- b. Analisis bahan hukum yang digunakan adalah analisis kualitatif, yakni analisis yang pengolahan datanya tidak menggunakan rumus statistik, tetapi dengan berpikir logis dan dibantu dengan teori-teori dari para ahli

#### 5. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu merupakan suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antarfenomena yang diselidiki.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> M. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm, 63