

BAB IV

ANALISIS IMPLEMENTASI PASAL 141 UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2009 TENTANG PENERBANGAN OLEH MASKAPAI PENERBANGAN SRIWIJAYA AIR SEBAGAI PENGANGKUT

A. Tanggung Jawab Pengangkut Terhadap Korban Kecelakaan Pesawat Udara Menurut Hukum Nasional dan Internasional

1. Hukum Nasional

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan merupakan undang-undang pengganti dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 terkait Penerbangan yang dianggap tidak relevan terhadap kebutuhan mengenai pengaturan penyelenggaraan penerbangan sekarang ini. Salah satu yang diatur dalam undang-undang ini adalah mengenai tanggung jawab pengangkut. Dalam Pasal 1 angka 22 dijelaskan bahwa tanggung jawab pengangkut merupakan kewajiban perusahaan angkutan udara untuk mengganti kerugian yang diderita oleh penumpang dan/atau pengirim barang serta pihak ketiga.

Dalam Pasal 141 dijelaskan mengenai apa saja tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang jika terjadi kecelakaan:

1. Pengangkut akan mempertanggungjawabkan terhadap kerugian penumpang yang meninggal dunia, cacat permanen, atau luka-luka akibat peristiwa angkutan udara di dalam pesawat ataupun naik turun pesawat udara.
2. Jika kerugian sesuai penjelasan di ayat (1) muncul akibat tindakan tersengaja atau kesalahan dari pengangkut atau orang yang dipekerjakan, pengangkut akan mempertanggungjawabkan diri

terhadap kerugian dan tidak bisa menggunakan peraturan pada perundang-undangan ini sebagai pembatas tanggung jawab.

3. Ahli waris atau korban yang menjadi akibat akibat kejadian angkutan udara sesuai penjelasan di Ayat (2) bisa menuntut ke pengadilan agar memperoleh ganti rugi tambahan selain ganti rugi yang sudah ditentukan.

Pengaturan perihal besaran ganti rugi diatur melalui peraturan menteri dimana menteri yang terkait adalah menteri perhubungan. Hal itu dapat dilihat dalam Pasal

165 Undang-Undang Penerbangan:

1. Nominal ganti rugi bagi masing-masing penumpang yang meninggal dunia, cacat permanen, atau luka-luka sesuai penjelasan di Pasal 141 ayat (1) ditentukan melalui Peraturan Menteri.
2. Nominal ganti rugi sesuai penjelasan di Ayat (1) ialah jumlah ganti rugi yang diserahkan oleh badan usaha angkutan udara niaga di luar ganti rugi yang diserahkan oleh lembaga asuransi yang ditentukan oleh pemerintah.

Peraturan menteri yang Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 77 Tahun 2011 Tentang Tanggung Jawab Pengangkutan Angkutan Udara dimana dalam peraturan tersebut diatur besaran ganti kerugian penumpang yang meninggal dunia di dalam pesawat udara disebabkan kecelakaan pesawat udara atau kejadian terkait pengangkutan udara akan mendapat ganti rugi sejumlah Rp1.250.000.000 per penumpang.

2. Hukum Internasional

Indonesia menandatangani (meratifikasi) konvensi dari Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (International Civil Aviation Organization/ ICAO). Konvensi ini adalah *Convention for the unification of certain rules for international carriage by air*. Konvensi ini lebih dikenal sebagai Konvensi Montreal 1999. Pemerintah meratifikasi pada tanggal 21 November 2016 melalui

Peraturan Presiden RI Nomor 95 Tahun 2016 terkait Pengesahan *Convention for the unification of certain rules for international carriage by air* (Konvensi mengenai unifikasi peraturan tertentu untuk angkutan udara internasional). Penyerahan piagam aksesori Konvensi Montreal 1999 kepada Sekjen ICAO, DR. Fang Liu, sudah dilaksanakan pada tanggal 20 Maret 2017 di Kantor Pusat ICAO, Montreal, Kanada. Atas dasar itulah, konvensi ini mulai mengikat Indonesia pada tanggal 19 Mei 2017.⁴⁸

Pertanggungjawaban maskapai penerbangan terkait kecelakaan pesawat tertera pada Pasal 17 Ayat (1) Konvensi Montreal 1999:

The carrier is liable for damage sustained in case of the death or bodily injury of a passenger upon condition only that the accident which caused of death or injury took place on board the aircraft or in the course of any of the operations of embarking or disembarking.

Konvensi Montreal 1999 mengatur pertanggungjawaban pengangkut atas kerusakan yang dialami terkait kasus kecelakaan pesawat yang mengakibatkan kematian atau cedera tubuh penumpang, selagi kecelakaan itu terjadi di dalam pesawat atau selama operasi naik atau turun. Nominal ganti rugi yang diserahkan ke penumpang di atas tertera pada Pasal 21 ayat (1) Konvensi Montreal 1999 , yakni:

For damages arising under paragraph 1 of Article 17 not exceeding 100.000 Special Drawing Rights for each passenger, the carrier shall not be able to exclude or limit its liability

⁴⁸ Indonesia National Air Carriers Association (INACA), “Konvensi Montreal 1999 yang Sudah Diratifikasi Indonesia”, <https://inaca.or.id/konvensi-montreal-1999-yang-sudah-diratifikasi-indonesia/>, diakses pada tanggal 28 Juli 2022

Jika diterjemahkan secara bebas, berarti dalam hal kerugian yang timbul karena kecelakaan itu tidak lebih dari 100.000 *Special Drawing Rights* (“SDR”) per penumpang, pengangkut tidak bisa mengesampingkan atau membatasi pertanggungjawabannya. Namun dalam konvensi ini, dalam Pasal 21 ayat (2) pengangkut tidak mempertanggungjawabkan terhadap kerugian yang muncul terkait kerugian itu lebih dari 100.000 SDR untuk tiap penumpang bila pengangkut memberi bukti bila:

1. Kerusakan itu tidak diakibatkan oleh kelalaian/tindakan lain maupun kelalaian pekerja atau agen; atau
2. Kerusakan itu sekadar akibat kelalaian atau tindakan salah lainnya atau kelalaian pihak ketiga.

Melalui pemberlakuan ratifikasi kepada konvensi tersebut, maka secara hukum Indonesia sudah mengikatkan dirinya ke Konvensi Montreal 1999. Dengan begitu, bila mengalami kecelakaan pesawat dalam penerbangan internasional, ketentuan Konvensi Montreal 1999 bisa diberlakukan sebagai landasan dalam mengganti rugi untuk para korban. Ratifikasi aturan tanggung jawab pengangkutan udara internasional ini melengkapi hukum tanggung jawab pengangkutan udara di Indonesia. Dimana Indonesia sudah mempunyai aturan tanggung jawab pengangkutan udara untuk penerbangan nasional yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang penerbangan. Sehingga terdapat dua jenis pengaturan tanggung jawab perusahaan pengangkutan udara di Indonesia dilihat dari segi wilayah, yaitu:

1. Penerbangan domestik, dimana penerbangan antara pelabuhan di wilayah Indonesia. Maka penerbangan ini, tanggung jawab perusahaan pengangkut udara terhadap penumpang mengacu kepada ketentuan UURI No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan;
2. Penerbangan internasional, dimana penerbangan dari pelabuhan udara Indonesia dengan atau tanpa melakukan transit di pelabuhan Indonesia lainnya atau sebaliknya. Maka penerbangan ini, tanggung jawab perusahaan pengangkut udara terhadap penumpang mengacu kepada ketentuan Konvensi Montreal 1999.

Dalam kasus kecelakaan pesawat Sriwijaya Air SJ-182, dalam daftar manifest penumpang dimana terdapat 62 korban yang terdiri dari penumpang dan kru maka ketentuan hukum yang berlaku mengenai tanggung jawab dan besaran ganti rugi yang wajib dibayarkan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 77 Tahun 2011 Tentang Tanggung Jawab Pengangkutan Angkutan Udara.

B. Penerapan Pasal 141 Undang-Undang Penerbangan Terhadap Kecelakaan Pesawat Sriwijaya Air SJ-182

Dapat dilihat bahwa kewajiban untuk melaksanakan tanggung jawabnya apabila memenuhi syarat-syarat jika terjadi kecelakaan yang mengakibatkan penumpang meninggal dunia, cacat tetap, atau luka-luka dimulai pada saat di dalam pesawat dan/atau naik turun pesawat udara. Adanya risiko kerugian dalam melakukan kegiatan usaha itu dapat terjadi setiap saat. Pada penyelenggaraan

pengangkutan udara beberapa tahun terakhir ini masih menunjukkan sering terjadi serangkaian kecelakaan pesawat udara, dengan berbagai sebab yang mengakibatkan kerugian terhadap penumpang sebagai konsumen. Kecelakaan-kecelakaan pesawat udara tersebut dapat disebabkan berbagai faktor, antara lain faktor manusia (*human*), mesin pesawat udara (*machine/technical*), dan cuaca (*weather*).⁴⁹

Meski laporan final penyelidikan yang dilakukan oleh KNKT belum selesai dan akan dipublikasikan pada Januari 2023, jika dilihat dari laporan awal penyelidikan oleh KNKT yang telah dijabarkan pada bab sebelumnya, kecelakaan pesawat Sriwijaya Air SJ-182 disebabkan oleh faktor manusia (*human*), dan mesin pesawat udara (*machine/technical*). Hal tersebut dapat dilihat dari pernyataan bahwa pada percobaan simulasi pertama dilakukan di Las Vegas Flight Academy di Henderson, Nevada, AS pada 27 Oktober 2021. Sesi simulasi dihadiri oleh KNKT, NTSB, FAA, dan Boeing. Ditemukan bahwa simulator tidak bereaksi sama dengan penerbangan kecelakaan, selama acara dorong asimetris. Simulasi mengungkapkan bahwa konsol tuas dorong tidak dipantau secara ketat oleh pilot. Investigasi mengulangi sesi simulasi di NAM Training Center Jakarta pada 7 Desember 2021. Sesi simulasi dihadiri oleh KNKT dan Sriwijaya Air. Sesi simulasi kedua memiliki tujuan dan skenario yang sama dengan sesi pertama di Nevada. Simulasi berhasil menciptakan kembali kecelakaan penerbangan.

Berdasarkan temuan awal tersebut maka ketentuan pada Pasal 141 ayat (2) yang menjelaskan bahwa kecelakaan yang timbul karena tindakan sengaja atau

⁴⁹ Amad Sudiro, *Product Liability Dalam Penyelenggaraan Penerbangan*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 41 No. 1 Januari 2011, hlm. 187

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. Oleh karena itu pengangkut sepenuhnya memiliki kewajiban untuk bertanggung jawab terhadap seluruh penumpang yang meninggal dunia.

Dalam teori pertanggung jawaban dalam hukum pengangkutan, terdapat beberapa jenis tanggung jawab diantaranya adalah *presumption of liability*, yakni beban pembuktian tidak ada di pihak penumpang, tetapi di pihak pengangkut. Beban pembuktian ini kerap disebut sebagai beban pembuktian terbalik: maskapai acap diasumsikan bertindak salah dan harus membayarkan ganti rugi tanpa harus ada pembuktian dari penumpang. Teori ini termuat pada UU No. 1 Tahun 2009 terkait Penerbangan khususnya Pasal 141.

Hal itu dapat dibuktikan bahwa pada Pasal 141 ayat (1) tersebut pengangkut akan mempertanggungjawabkan diri terhadap kerugian penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap misal kehilangan atau mengakibatkan tidak berfungsi salah satu anggota badan atau yang memengaruhi kegiatan secara normal misal kehilangan tangan, kaki, atau mata akibat peristiwa angkutan udara di dalam pesawat udara maupun naik turun pesawat udara. Berdasarkan ketentuan tersebut, pengangkut otomatis bertanggung jawab tanpa dibuktikan lebih dulu, sehingga pengangkut berhak menikmati batas ganti kerugian yang ditentukan. Namun dalam Pasal 141 ayat (2), batas ganti kerugian tersebut tidak berlaku bila kerugian tersebut muncul akibat kesengajaan atau kesalahan dari pengangkut atau orang yang dipekerjakannya, maka ahli waris atau korban bisa menuntut ke pengadilan demi

mendapat ganti rugi yang telah ditentukan dimana telah ditetapkan dalam Pasal 141 ayat (3).⁵⁰

Menurut Dekan dan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara selaku penerbangan Ahmad Sudiro menuturkan bila ganti rugi atau kompensasi mengenai jatuhnya pesawat Sriwijaya Air SJ-182 sebagai bentuk pertanggungjawaban perusahaan penerbangan atau pengangkut kepada ahli waris korban.

“Namun ganti kerugian atau kompensasi dari pengangkut ini tidak mengurangi dan tidak melepaskan pihak-pihak lain yang diduga turut bertanggung jawab juga untuk tetap dituntut ganti kerugian atas terjadinya kecelakaan pesawat Sriwijaya SJ-182 jenis Boeing 737-500 tersebut,”⁵¹ katanya, Sabtu, 23 Januari 2021.

Sesuai penuturannya, peraturan ganti kerugian atau kompensasi ditentukan pada Pasal 141 UU Nomor 1/2009 terkait Penerbangan, Pasal 2 jo Pasal 3 Permenhub Nomor 77/2011 terkait Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara, dan Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK).

Peraturan itu secara terperinci menyatakan bila besar kecil nominal ganti rugi yang ditentukan pada aturan ini tidak menutup peluang bagi penumpang, ahli waris, penerima kargo, atau pihak ketiga dalam menuntut pengangkut ke

⁵⁰ H.K Martono, Amad Sudiro, Op.Cit, hlm. 293-294

⁵¹ Tempo.Co, “Ganti Rugi Dari Sriwijaya Air Dinilai Tak Lepaskan Pihak Lain dari Tuntutan”, <https://bisnis.tempo.co/read/1426029/ganti-rugi-dari-sriwijaya-air-dinilai-tak-lepaskan-pihak-lain-dari-tuntutan>, diakses pada tanggal 21 Juli 2022.

pengadilan negeri di dalam wilayah Indonesia atau melalui abitrasi atau alternatif dalam menyelesaikan sengketa lain berdasar pada undang-undang.

Sesuai penuturan Ahmad, pada penerapannya keluarga tidak didampingi oleh ahli hukum maupun pengacara, secara sepihak terarahkan pihak maskapai agar memberi pelepasan dan pembebasan dari sanksi perdata ataupun pidana kepada maskapai dan pabrikan pesawat guna memperoleh santunan sejumlah Rp1,25 miliar ditambah Rp50 juta sebagai tambahan santunan dari maskapai maupun pabrikan pesawat terbang.

Menurut Satjipto Rahardjo, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁵²

Dalam kasus kecelakaan Sriwijaya Air SJ-182, terdapat 62 orang dengan rincian 6 kru aktif, dan 6 ekstra kru, dan 50 penumpang yang meliputi 40 penumpang dewasa, 7 anak-anak, dan 3 bayi yang telah dinyatakan meninggal dunia. Berdasarkan Pasal 141 Undang-Undang Penerbangan maka yang berhak menerima ganti kerugian adalah ahli waris tiap korban yang meninggal dunia.

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 77 Tahun 2011 Tentang Tanggung Jawab Pengangkutan Angkutan Udara dalam Pasal 2 dan 3 menjelaskan:

Pasal 2:

⁵² Satjipto Raharjo, Loc.Cit

Pengangkut selaku pihak pengoperasi pesawat udara berkewajiban mempertanggungjawabkan dirinya terhadap kerugian:

- a. penumpang meninggal dunia, cacat permanen maupun luka-luka;
- b. rusak atau hilangnya bagasi kabin;
- c. hilang, rusak maupun musnahnya bagasi yang dicatat
- d. hilang, rusak maupun musnahnya kargo;
- e. angkutan udara terlambat; dan
- f. pihak ketiga merugi.

Pasal 3:

Nominal ganti rugi kepada penumpang yang meninggal dunia, cacat permanen, maupun luka-luka sesuai maksud di Pasal 2 huruf 2 ditentukan seperti:

- a. Penumpang meninggal dunia di dalam pesawat udara diakibatkan kecelakaan atau peristiwa yang sebenarnya terdapat keterkaitannya dengan pengangkutan udara akan mendapat ganti rugi sejumlah Rp1.250.000.000 per penumpang;
- b. Penumpang yang meninggal dunia karena peristiwa yang terdapat keterkaitan dengan pengangkutan udara selama proses meninggalkan ruang tunggu bandara mengarah ke pesawat udara maupun ketika turun dari pesawat udara mengarah ke ruang kedatangan di bandar udara tujuan ataupun bandar udara persinggahan (transit) akan mendapat ganti rugi sejumlah Rp500.000.000 per penumpang;
- c. Penumpang yang menderita cacat permanen, seperti:
 - 1) penumpang yang dianggap cacat permanen total oleh dokter selambat-lambatnya enam puluh hari pascakecelakaan, maka akan mendapat ganti rugi sejumlah Rp. 1.250.000.000 per penumpang; dan
 - 2) penumpang yang dinyatakan cacat permanen sebagian oleh dokter selambat-lambatnya enam puluh hari semenjak kecelakaan akan mendapat ganti rugi sesuai penjelasan yang tertera di lampiran tidak terpisahkan dari peraturan ini.
- d. Cacat tetap total sesuai penjelasan di huruf c angka 1, yakni kehilangan penglihatan total dari dua mata yang tidak bisa sembuh atau dua tangan/kaki putus maupun pergelangan tangan/kaki terputus, serta kehilangan satu penglihatan yang tidak bisa mendapat upaya penyembuhan maupun putusnya satu tangan/kaki atau di atas pergelangan kaki/tangan kehilangan penglihatan total dari 2 (dua) mata yang tidak dapat

disembuhkan, atau terputusnya 2 (dua) tangan atau 2 (dua) kaki atau satu tangan dan satu kaki pada atau di atas pergelangan tangan atau kaki

- e. penumpang yang mengalami luka-luka dan harus menjalani perawatan di rumah sakit, klinik atau balai pengobatan sebagai pasien rawat inap dan/ atau rawat jalan, akan diberikan ganti kerugian sebesar biaya perawatan yang nyata paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) per penumpang.

Dalam hal kasus kecelakaan Sriwijaya Air SJ-182, semua penumpang yang berjumlah 62 orang dinyatakan meninggal dunia maka merujuk pada peraturan tersebut tiap ahli waris dari seluruh korban berhak menerima ganti kerugian sebesar Rp.1.250.000.000,00 (satu miliar dua ratus lima puluh juta rupiah). Pihak yang membayarkan ganti kerugian tersebut adalah pihak Sriwijaya Air sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Penerbangan. Dalam prakteknya, per tanggal 18 Juli 2022 pihak Sriwijaya Air telah melaksanakan kewajiban pembayaran ganti kerugian terhadap 35 ahli waris dari total 62 ahli waris sesuai dengan daftar manifest penumpang Sriwijaya Air SJ-182 dengan masing-masing ahli waris mendapatkan pembayaran ganti rugi sejumlah Rp. 1. 500.000.000 dengan rincian Rp. 1.250.000.000 sebagai ganti rugi wajib berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan dan Rp. 250.000.000 sebagai ganti rugi lain-lain.

Jika dihitung sejak terjadinya kecelakaan pesawat Sriwijaya Air SJ-182, maka sudah lebih dari setahun pelaksanaan ganti kerugian yang dilakukan oleh pihak Sriwijaya Air. Dalam Undang-Undang Penerbangan maupun Peraturan Menteri Perhubungan, tidak diatur batas waktu pemberian ganti kerugian yang harus dibayarkan pihak pengangkut kepada ahli waris korban kecelakaan sehingga tidak adanya sanksi yang dapat diberikan akibat belum selesainya pembayaran ganti kerugian terhadap seluruh ahli waris korban kecelakaan.

Dalam teori perlindungan hukum, peran Pemerintah adalah melindungi hak-hak setiap orang dalam bentuk peraturan. Dalam hal melindungi hak-hak korban kecelakaan pesawat maka peran Pemerintah dalam hal tersebut salah satunya adalah membuat peraturan yang dapat memberi kepastian dalam pemberian kompensasi dan atau ganti rugi. Dengan tidak adanya ketentuan yang mengatur batas waktu pemberian ganti kerugian, Pemerintah gagal dalam hal perlindungan hukum untuk para korban kecelakaan pesawat khususnya kecelakaan pesawat Sriwijaya Air SJ-182.

Dalam wawancara singkat dengan Dirjen Perhubungan udara dijelaskan bahwa ada beberapa kemungkinan yang menyebabkan pihak maskapai Sriwijaya Air belum membayar semua ganti rugi kepada ahli waris korban kecelakaan. Kemungkinan-kemungkinan tersebut disebutkan bahwa adanya kemungkinan belum ditunjuknya ahli waris oleh keluarga korban yang akan mendapat ganti kerugian dan kemungkinan belum lengkapnya dokumen persyaratan ahli waris yang menghambat proses pemberian ganti kerugian. Namun penjelasan tersebut tidak menjawab permasalahan mengenai kasus Sriwijaya Air tersebut karena hanya berupa asumsi belaka tanpa adanya kepastian dari pihak Sriwijaya Air.