

PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP PROSES REFUND OLEH PERUSAHAAN MASKAPAI ATAS PEMBATALAN PENERBANGAN DI MASA PANDEMI COVID-19

Fransiska Natalia

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara, Jakarta Barat

Jalan S. Parman No.1, Jakarta Barat

fransiskanatalia68@gmail.com

Abstract

The issue of compensation for flight cancellations during a pandemic must be the concern of the government as policy makers and airlines as the responsible party according to laws and international conventions relating to air transportation, one of which is the Aviation Law and the Consumer Protection Law. Covid-19 and the lockdown policy or PSBB which are categorized as force majeure have caused problems regarding the form of cash compensation that is replaced with vouchers and the return procedure which is considered to be many times longer and even threatened with no compensation. Therefore, the authors analyze to determine the factors in the emergence of these problems and how the airline's responsibility and consumer protection should form in terms of statutory regulations. The author finds that the force majeure situation actually cannot cancel the responsibility for providing compensation to passengers because during the provision of compensation can be done during a pandemic, one of which is by transferring via bank and if the agreement is held after the lockdown or PSBB policy, then force majeure not applicable. In addition, there was a significant one-time jump in requests for cancellation and the subsequent Government Regulation no.25 of 2020, which abolished the cash refund policy, turned out to be one of the factors in the increasing number of consumer complaints regarding compensation issues and was clearly in conflict with statutory regulations.

Keywords: *consumer protection, refund, flight ticket.*

Abstrak

Permasalahan mengenai ganti rugi atas pembatalan penerbangan di masa pandemi harus menjadi perhatian pemerintah sebagai pembuat kebijakan serta maskapai penerbangan sebagai pihak yang bertanggung jawab menurut peraturan perundang-undangan dan konvensi internasional yang menyangkut transportasi udara, salah satunya UU Penerbangan dan UU Perlindungan Konsumen. Covid-19 dan kebijakan *lockdown* atau PSBB yang dikategorikan sebagai *force majeure* menyebabkan permasalahan menyangkut bentuk ganti rugi tunai yang diganti dengan *voucher* serta prosedur pengembalian yang dinilai berkali-kali lipat lebih lama bahkan terancam tidak diberikan ganti rugi. Oleh karena itu, penulis menganalisis untuk mengetahui faktor munculnya permasalahan tersebut dan bagaimana seharusnya bentuk tanggung jawab maskapai dan perlindungan konsumen ditinjau dari peraturan perundang-undangan. Penulis menemukan bahwa situasi *force majeure* sejatinya tidak dapat membatalkan tanggung jawab dalam memberikan ganti rugi kepada penumpang karena selama pemberian ganti rugi dapat dilakukan pada masa pandemi, salah satunya dengan cara transfer melalui *bank* dan apabila perjanjian diadakan setelah adanya kebijakan *lockdown* atau PSBB, maka *force majeure* tidak berlaku. Selain itu, terjadinya lonjakan signifikan dalam satu waktu terhadap permintaan pembatalan serta disusulnya kebijakan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2020 yang menghapus kebijakan *refund tunai*, ternyata menjadi salah satu faktor meningkatnya angka pengaduan konsumen terhadap permasalahan ganti rugi dan telah jelas bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: perlindungan konsumen, ganti rugi, tiket pesawat.

Pendahuluan

Transportasi udara kini seakan menjadi kebutuhan sehari-hari manusia dalam segala aspek kegiatan, baik bekerja, berlibur, sebagai media pengangkutan barang, dan sebagainya. Transportasi atau pengangkutan udara sendiri dapat diartikan adanya perpindahan tempat dengan menggunakan alat angkut baik mengenai barang-barang atau orang-orang dari tempat satu ke tempat yang lain (Tobing, 2015). Umumnya, masyarakat lebih menyukai transportasi udara karena dinilai lebih efektif dan memangkas waktu untuk tiba di tempat tujuan apabila dibandingkan dengan transportasi darat dan laut. Tingginya penggunaan transportasi udara tersebut kemudian mendorong lahirnya suatu peraturan hukum yang mengatur mengenai penerbangan, salah satunya ialah UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, guna mengatur keseimbangan hak dan kewajiban antara penyedia jasa angkutan dan juga kepada penumpang. Dalam ilmu hukum perdata, ketika kedua belah pihak, yaitu jasa pengangkut dan penumpang telah terikat dalam suatu perjanjian yang berisikan hak dan kewajiban pihak yang bersangkutan. Keduanya harus memiliki hubungan yang bersifat timbal balik, dimana penumpang wajib membayar sejumlah uang untuk membeli tiket guna menggunakan transportasi udara yang disediakan oleh jasa pengangkut, dan sebaliknya jasa pengangkut yang dalam hal ini adalah maskapai penerbangan wajib mengangkut penumpang dengan selamat sampai tujuan yang merupakan hak penumpang, sehingga ketika keselamatan penumpang terancam, maka maskapai penerbangan tersebut wajib memberikan ganti rugi (Martono, 2010). Hal ini menandakan bahwa terlaksanakannya dengan baik masing-masing hak dan kewajiban pihak yang bersangkutan adalah sangat penting agar tidak berujung menjadi konflik.

Namun, kini sudah lebih dari 1 tahun, dunia sedang dihadapi dengan krisis pandemi *Coronavirus Disease 2019* atau biasa disebut dengan *covid-19*. Kasus *Covid-19* yang pertama kali dilaporkan di Indonesia

pada Maret 2020 silam hanya terdapat 2 kasus, namun karena cepatnya penyebaran menyebabkan semakin hari semakin bertambah, bahkan kasus positif covid-19 bertambah sebanyak 14.518 orang dalam satu hari dan merupakan rekor tertinggi hingga 31 Januari 2021 dan sebanyak 210 orang meninggal dunia akibat covid-19 (Kriswanto, 2021).

Dalam rangka mencegah angka penyebaran covid-19, pemerintah kemudian menetapkan berbagai kebijakan guna membatasi mobilisasi orang maupun barang dalam negeri dan luar negeri, salah satunya terkait dengan pembatasan penerbangan selama *high season*, bentuk kebijakan tersebut salah satunya tertuang dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri 1441 H yang berlaku sejak 24 April 2020. Namun, berlakunya kebijakan tersebut justru menimbulkan berbagai masalah terhadap aspek perlindungan konsumen, khususnya mengenai pengembalian dana atau *refund* terhadap pembatalan tiket pesawat. Hal ini pun diakui oleh Ketua Pengurus Harian Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Tulus Abadi yang menyatakan bahwa sulitnya persoalan *refund* tiket pesawat seperti moda transportasi dan hotel, berada dalam urutan 5 besar dengan tingkat pengaduan terbanyak oleh masyarakat. Dia menyatakan bahwa ketika Pembatasan Sosial Berskala Besar sebagai kebijakan dari pemerintah diterapkan, banyak masyarakat yang terpaksa membatalkan penerbangan mereka ditambah juga karena rasa takut untuk berpergian dan atas himbauan pemerintah untuk menjaga jarak (Yuniartha, 2020). Hal ini, otomatis menyebabkan menurunnya aktivitas transportasi di Bandar udara dan penurunan tingkat ekonomi pun dialami oleh maskapai penerbangan, sehingga akhirnya mereka kesulitan melakukan *refund* sebagai bentuk pertanggung jawaban terhadap konsumen. Selain proses yang berjalan sangat lama bagi konsumen untuk mendapatkan kembali dana atas pembelian tiket, Peraturan Menteri Nomor

25 Tahun 2020 tersebut juga menyatakan *refund* dapat dilakukan dalam bentuk *voucher* atau penjadwalan ulang, bukan uang tunai. Padahal, kebijakan tersebut nyata-nyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Permasalahan lainnya adalah apakah kemudian *pandemic covid-19* yang dikategorikan sebagai *force majeure*, dapat membatalkan atau mengubah isi perjanjian yang dalam hal ini merupakan perjanjian jual beli tiket penerbangan terkait ganti rugi *refund*.

Walaupun peraturan tersebut sudah tidak berlaku, namun demi menjamin kepentingan dan kepastian hukum dalam hal perlindungan konsumen, maka berbagai permasalahan di atas mengundang penulis untuk fokus mengambil bahasan tentang apa saja faktor penghambat dalam proses *refund* terhadap pembatalan penerbangan di masa pandemi, serta bagaimana sebenarnya bentuk dan batasan tanggung jawab dalam proses *refund* oleh maskapai penerbangan terhadap pembatalan penerbangan menurut UU Nomor 20 Tahun 2014 tentang Perlindungan Konsumen dan UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan serta ditinjau dari keadaan *force majeure* dalam sebuah kontrak perjanjian. Sehingga, kedepannya pemerintah diharapkan bijak untuk mengambil kebijakan agar rasa keadilan dan perlindungan hukum dapat dirasakan oleh semua pihak dalam hal ini perjanjian jual beli tiket pesawat.

Berdasarkan urgensi penulisan jurnal yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang akan dibahas oleh penulis, yaitu bagaimana ketentuan kondisi *force majeure* dalam perjanjian jual beli pada masa pandemi *covid-19*? Kemudian, apa saja faktor penghambat dalam proses *refund* terhadap pembatalan penerbangan di masa pandemi serta bagaimana bentuk dan batasan tanggung jawab maskapai penerbangan dalam proses *refund* terhadap pembatalan penerbangan yang mengakibatkan kerugian pada penumpang menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2014 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009

tentang Penerbangan? Sehingga tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis apa saja faktor penghambat dalam proses *refund* terhadap pembatalan penerbangan di masa pandemi serta bagaimana bentuk dan batasan tanggung jawab maskapai penerbangan dalam proses *refund* terhadap pembatalan penerbangan yang mengakibatkan kerugian pada penumpang menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2014 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Metode Penelitian

Dalam penulisan jurnal ini, penulis menggunakan metode pendekatan Yuridis Normatif, yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma (Fajar, 2010), dimana penulis menggunakan peraturan perundang-undangan yaitu UU Nomor 20 Tahun 2014 tentang Perlindungan Konsumen dan UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan mengetahui bagaimana bentuk perlindungan hukum khususnya dalam proses *refund* terhadap konsumen yang mengalami kerugian terhadap pembatalan penerbangan di masa pandemi. Selain itu, sifat penulisan yang digunakan adalah deskriptif analisis yaitu dengan mendeskripsikan atau menggambarkan secara teliti suatu fenomena yang ada baik alamiah maupun buatan manusia, disertai data dan fakta sebagai pendukung (Soekanto, 2015). Data penelitian yang digunakan oleh penulis adalah data sekunder, yaitu bahan hukum berupa literatur dan buku kemudian terhadap bahan hukum tersebut dilakukan studi kepustakaan untuk mencari konsep, teori, dan pandangan para ahli atau tokoh yang mendukung ataupun menolak pokok permasalahan. Penulis juga lebih mengedepankan metode kualitatif dalam penulisan, dimana suatu gambaran atau argumentasi lebih ditekankan pada kualitas suatu data atau fakta yang dipaparkan, yang mana hal ini berkebalikan dari metode kuantitatif yang menekankan pada kuantitas atau banyaknya data yang digunakan untuk menguatkan pokok

permasalahan. Penarikan kesimpulan yang dilakukan oleh penulis adalah secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan yang berangkat dari hal-hal yang umum kemudian mengecurut menuju hal-hal yang bersifat khusus (Effendi, 2016).

Hasil dan Pembahasan

Ketentuan *Force Majeure* Terhadap Pembatalan Penerbangan di Masa Pandemi

Menurut Subekti, *force majeure* atau keadaan memaksa didefinisikan sebagai pembelaan debitur untuk menunjukkan bahwa tidak terlaksananya apa yang dijanjikan disebabkan oleh hal-hal yang sama sekali tidak dapat diduga dan dimana ia tidak dapat berbuat apa-apa terhadap keadaan atau peristiwa yang timbul diluar dugaan tadi. *Force majeure* biasanya merujuk pada bencana alam (*disaster*) yang mengakibatkan korban dan penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan sarana, dan prasarana serta fasilitas umum yang menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan masyarakat. (Wulandari, 2010) Agar para pihak tidak kesulitan dalam menentukan batasan situasi *force majeure* dan demi menjamin kepastian hukum, biasanya dalam suatu perjanjian telah ditentukan daftar peristiwa yang dapat digolongkan kedalam *force majeure*, seperti : *Force Majeure Event means the occurrence of an event of: Act of God (such as, but not limited to fires, explosions, earthquakes, drought, tidal waves and floods);*

- a. War, hostilities (whether war be declared or not), invasion, act of foreign enemies, mobilization, requisition, or embargo;
- b. Rebellion, revolution, insurrection, or military or usurped power, or civil war;
- c. Contamination by radio-activity from any nuclear fuel, or from any nuclear waste from the combustion of nuclear fuel, radio-active toxic explosive, or other hazardous properties of any explosive nuclear assembly or nuclear component of such assembly;
- d. Riot, commotion, strikes, go slows, lockouts or disorder, unless solely restricted to employees of the Supplier or of his Subcontractors;
- e. Acts or threats of terrorism; or
- f. Other unforeseeable circumstances beyond the

control of the Parties against which it would have been unreasonable for the affected party to take precautions an which the affected party cannot avoid event by using best efforts

Selain itu, dalam hal pengadaan barang dan jasa, alasan *force majeure* biasa digunakan ketika terjadi bencana nonalam, seperti pemogokan, terhentinya pemasokan barang, dan sebagainya. Lebih lanjut Subekti menyatakan bahwa *force majeure* dapat digunakan sebagai alasan untuk membebaskan debitur dari kewajiban membayar ganti rugi atas dasar wanprestasi yang dikemukakan oleh pihak kreditur (Subekti, 2008). Sehingga, para pihak bebas mengatur prinsip pertanggungjawaban terhadap ganti rugi apabila terjadi keadaan memaksa atau *force majeure* khususnya pada jenis perjanjian hibah, jual beli, tukar menukar, dan sewa menyewa. (Indrayani. 2019)

Dalam prakteknya, kondisi pandemi *covid-19* kini menjadi salah satu permasalahan dalam perjanjian jual beli apalagi sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden (Keppres) tentang bencana non-alam yakni Keppres No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional yang kemudian otomatis menimbulkan berbagai spekulasi di tengah-tengah dunia usaha, bahwa *covid-19* ternyata dapat digunakan sebagai salah satu alasan untuk membatalkan isi kontrak atau perjanjian bisnis termasuk dalam hal ketentuan ganti rugi. Hal ini pun didukung dengan pasal 1244 dan pasal 1245 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan bahwa tidak akan ada penggantian biaya, kerugian, serta bunga bila karena keadaan memaksa atau karena hal yang terjadi secara kebetulan, debitur terhalang untuk memberikan atau berbuat sesuatu yang diwajibkan, atau melakukan suatu perbuatan yang terlarang baginya.

Untuk memahami apakah *covid-19* dapat dikategorikan sebagai alasan *force majeure* maka kita perlu melihat kepada 2 jenis *force majeure* yang dikemukakan oleh Subekti (Subekti, 2002), yaitu *Force majeure* absolut (*absolut onmogelijkheid*) dan *Force majeure* relatif

(*relatieve onmogelijkheid*). *Force majeure* absolut terjadi jika setiap pihak dalam perjanjian tidak mungkin dapat menjalankan kewajiban atau prestasi secara penuh karena terjadi hal-hal yang diluar dugaan seperti objek perjanjian hancur karena bencana alam, contohnya adalah peristiwa gempa bumi di Palu pada 2018 silam (Badruzaman, 1996). Sementara, *force majeure* relatif terjadi apabila prestasi dalam suatu perjanjian masih dapat dilakukan namun membutuhkan pengorbanan atau biaya dari salah satu pihak dalam perjanjian, misalnya adalah penutupan sementara pelabuhan oleh pemerintah yang menyebabkan barang atau objek perjanjian tidak bisa dibawa keluar kota. Sehingga, dalam *force majeure* relatif, perjanjian dapat dilaksanakan dengan mengubah keadaan melalui pengambilan alternatif-alternatif yang bisa digunakan seperti ditunda, dikompensasi, dan disubsitusikan. (Asosiasi Pengajar Hukum Keperdataan, 2020) Apabila mengacu pada kedua jenis *force majeure* diatas, maka dapat dikatakan bahwa *covid-19* tergolong kedalam keadaan *force majeure* atau keadaan memaksa yang bersifat mutlak dan mengakibatkan setiap pihak tidak dapat memenuhi prestasi mereka secara penuh. Hal ini mengingat bahwa setelah adanya kebijakan *lockdown* oleh pemerintah, bukan hanya maskapai penerbangan saja yang terpaksa membatalkan penerbangan, namun juga para penumpang.

Namun sejatinya, alasan *force majeure* tidak bisa secara otomatis digunakan sebagai alasan pembatalan ganti rugi atau *refund* bagi maskapai penerbangan. Hal ini karena menurut Asser, akibat hukum dari *force majeure* meliputi 2 hal. (Asser, 1991). Pertama, adanya pengakhiran perjanjian yang terjadi apabila halangan dalam melakukan prestasi bersifat tetap dan sudah tidak bisa ditemukan alternatif lain. Misalnya, seseorang yang telah menandatangani sebuah kontrak untuk bernyanyi di sebuah konser. Namun, tepat satu hari sebelumnya pita suaranya sakit dan harus dioperasi sehingga tidak memungkinkan untuk bernyanyi lagi. Dalam hal ini, dengan tidak terlaksanakannya prestasi tersebut,

otomasi juga ikut membatalkan pemenuhan prestasi oleh penyelenggara konser, yaitu untuk membayar penyanyi tersebut. Akibat yang kedua yaitu adanya penundaan pemenuhan prestasi, yang mana pihak dalam perjanjian berhak untuk menunda pelaksanaan kewajiban apabila *force majeure* tersebut bersifat sementara. Dengan kata lain, apabila suatu *force majeure* telah berakhir, maka prestasi tersebut harus tetap dilanjutkan. Lebih lanjut, Mariam Darus Badruzaman menyatakan bahwa suatu kondisi dapat dikatakan sebagai *force majeure* apabila memenuhi syarat bahwa ia harus membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah, ia tidak bisa memenuhi kewajibannya dan tidak menemukan alternatif lain, serta ia tidak menanggung risiko baik menurut ketentuan undang-undang ataupun karena itikad baik. (Badruzaman, 1996)

Sebagai contoh, seorang penjual jam tangan antik dan langka berjanji akan menjual dan menyerahkannya pada pembeli yang telah sepakat. Namun, sehari sebelumnya jam tangan tersebut hilang dan dicuri secara tiba-tiba. Penjual tersebut dapat bebas dari prestasinya karena ia sudah mengamankan jam tangan tersebut dan menguncinya dalam sebuah kotak sehingga hilangnya jam tangan tersebut bukan merupakan kesalahannya. Ia juga tidak bisa menggunakan pengganti kerugian akan hal tersebut, karena jam tangan tersebut bersifat langka dan hanya menyisakan satu buah. Atas dasar tersebut, penjual bebas dari tanggung jawab dan ganti rugi dengan alasan *force majeure*. Sementara yang dimaksud dengan resiko, Asser menyatakan bahwa keadaan pribadi debitur seperti keadaan sakit dan ketidakmampuan untuk membayar tidak termasuk kedalam *force majeure*. Keadaan sakit tidak dapat dijadikan penghalang apabila sakit yang dialami bersifat ringan seperti demam serta pemenuhan prestasi masih dapat digantikan oleh orang lain seperti membayar hutang.

Berdasarkan uraian diatas, maka secara kasuistis, apabila dalam prinsip ganti rugi antara maskapai penerbangan dengan

penumpang, maka yang harus diperhatikan dalam prinsip ganti rugi adalah bentuk prestasi yang dilakukan bukan peristiwa hukumnya, serta kejadian tersebut bersifat tidak dapat diduga sebelum terbentuknya perjanjian. Sejatinya, Peraturan Menteri Peraturan Menteri Nomor 25 Tahun 2020 diterbitkan oleh pemerintah sesudah pandemi *covid-19* dan kebijakan *lockdown* atau PSBB diberlakukan di Indonesia, maka dalam hal ini pandemi dan kebijakan *lockdown* atau PSBB tidak bisa dijadikan alasan sebagai *force majeure* yang bersifat absolut dan dijadikan sebagai alasan bagi maskapai untuk menolak memberikan ganti rugi atau *refund* kepada penumpang. Sama halnya mengenai bentuk prestasi, dimana penumpang memiliki kewajiban untuk membayarkan sejumlah uang untuk membeli tiket dari maskapai, maka *force majeure* tidak bisa dijadikan alasan untuk membatalkan ganti rugi, karena masih terdapat sejumlah alternatif lain untuk mengembalikan uang pembelian dari penumpang salah satunya dengan cara mentransfer melalui *bank*. Selain itu, apabila keadaan *force majeure* bersifat sementara, maka hal tersebut tidak membatalkan perjanjian, namun hanya menunda pemenuhan prestasi kecuali jika ditetapkan lain dalam perjanjian atau kesepakatan para pihak. Dalam hal ini kita dapat mengacu pada pasal 1267 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan :

(1) Pihak yang kepadanya perikatan tidak dipenuhi, dapat memilih; memaksa pihak yang lain untuk memenuhi persetujuan, jika hal itu masih dapat dilakukan, atau menuntut pembatalan persetujuan, dengan penggantian biaya, kerugian dan bunga.

Dengan demikian, jika pandemi berakhir dan pemerintah sudah mencabut kebijakan *lockdown* atau PSBB, maka pihak kreditur dapat menuntut kembali pemenuhan prestasi terhadap debitur atau dapat pula dengan mengakhiri perjanjian dengan meminta ganti rugi. Sejatinya, terlepas dari apakah kebijakan *lockdown* masih diterapkan hingga kini atau tidak, pada pratiknya, selain kebijakan *lockdown*, pemerintah Indonesia hingga kini masih

berjuang untuk melepaskan diri dari wabah *covid-19* melalui berbagai kebijakan guna memangkas aktivitas masyarakat yang berkerumunan di tempat-tempat wisata seperti pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat di sejumlah daerah hingga memangkas hari libur nasional secara mendadak (Dzulfaroh, 2021). Hal ini menyebabkan maskapai penerbangan terpaksa membatalkan sejumlah penerbangan yang sudah dipesan jauh-jauh hari. Selain itu, penundaan penerbangan juga tidak memungkinkan untuk dilakukan mengingat hari libur yang bersifat terbatas dan banyak penumpang yang pasti menolak karena harus kembali bekerja dan beraktivitas normal. Sehingga, satu-satunya solusi yang dapat dilakukan adalah dengan mengakhiri perjanjian dengan memberikan penggantian biaya tiket sebagaimana yang diatur dalam pasal 1267 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengenai akibat hukum *force majeure*.

Analisis Perlindungan Konsumen Terhadap Proses Refund Atas Pembatalan Penerbangan di Masa Pandemi Ditinjau dari Peraturan Perundang-undangan

Kata konsumen berasal dari istilah asing Inggris dan Belanda, yaitu "*consument*" dan "*konsument*". Secara bahasa, konsumen dapat diartikan sebagai lawan kata dari produsen (orang yang menghasilkan barang), yaitu orang yang menggunakan barang atau jasa. Sementara berdasarkan *Black's law dictionary* menyatakan bahwa konsumen adalah "*consumer is individuals who purchase, use, maintain, and dispose of products and service*" yang artinya konsumen adalah perseorangan yang membeli, menggunakan, merawat, dan membuat barang-barang dan jasa-jasa. Konsumen tidak hanya diartikan secara individu, tetapi juga dapat merupakan badan hukum yang berperan sebagai pembeli atau pemakai terakhir suatu barang atau jasa. Istilah konsumen juga dapat ditemukan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata seperti pembeli, penyewa, penerima hibah,

peminjam, penumpang, dan sebagainya.

Sementara, hukum perlindungan konsumen adalah keseluruhan asas –asas dan kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk konsumen antara penyedia dan penggunaannya dalam bermasyarakat. Adapun Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 menyebutkan asas perlindungan konsumen terdiri dari asas manfaat, asas keseimbangan, asas keamanan dan keselamatan konsumen, dan asas kepastian hukum. Tujuan daripada perlindungan konsumen dijelaskan dalam pasal 3 UU Perlindungan Konsumen, sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- 2) Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses pandemic pemakaian barang dan/atau jasa;
- 3) Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- 4) Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- 5) Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- 6) Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

Berdasarkan tujuan diatas, maka penting untuk mengetahui hak – hak apa saja yang wajib dilindungi dan dimiliki oleh konsumen berdasarkan pasal 4 UU Perlindungan Konsumen sebagai berikut :

- 1) Hak untuk keamanan dan keselamatan;
Hak ini menunjukkan bahwa keamanan dan keselamatan saat menikmati barang ataupun jasa yang digunakan oleh konsumen harus selalu menjadi prioritas utama.
- 2) Hak untuk memperoleh informasi;
Hak ini memungkinkan konsumen untuk mendapatkan informasi yang sebenar-benarnya secara terbuka mengenai informasi produk, mulai dari harga, deskripsi dan kondisi barang, manfaat barang, tanggal kadaluarsa, dan sebagainya menyangkut produk. Hal ini penting karena untuk menghindari kerugian baik secara materil maupun imateril yang akan dihadapi oleh konsumen. Informasi tersebut dapat ditampilkan secara lisan maupun tulisan dalam kemasan produk.
- 3) Hak untuk memilih;
Hal ini memberi kebebasan penuh bagi konsumen untuk memilih produk atau jasa yang diinginkannya tanpa paksaan dari pihak manapun, termasuk pelaku usaha.
- 4) Hak untuk didengar;
Pemberian hak ini agar setiap pertanyaan konsumen menyangkut setiap produk atau jasa yang digunakannya wajib untuk didengar dan dijawab dengan sebenar-benarnya oleh pelaku usaha, termasuk pemerintah. Konsumen juga wajib didengar akan pengaduannya terhadap produk atau jasa yang telah digunakannya, baik itu pengaduan yang bersifat baik ataupun buruk. Hal ini penting karena juga dapat menjadi perbaikan bagi pelaku usaha dalam mengembangkan produk atau jasanya kedepan.
- 5) Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminasi
Hal ini sejalan dengan istilah bahwa pembeli adalah raja. Hak ini mengharuskan dalam melayani konsumen, pelaku usaha harus bersikap benar dan jujur terhadap setiap pertanyaan konsumen, dan bersikap tidak membeda-bedakan antar

konsumen.

- 6) Hak untuk memperoleh ganti kerugian (*refund*);

Hak ini berlaku umum dalam hubungan pelaku usaha dan konsumen. Hak ini diberikan pada konsumen agar apabila terjadi kerusakan barang atau tidaksesuai dengan kondisi yang diharapkan oleh konsumen, maka pelaku usaha wajib untuk memberikan ganti rugi sesuai dengan ketentuan Undang- Undang.

- 7) Hak untuk memperoleh pendidikan konsumen;

Hak ini diberikan kepada konsumen untuk menghindari kerugian yang akan dihadapi akibat kurangnya pengetahuan dan keterampilan bagaimana cara mengetahui dan memilih secara kritis barang dan jasa yang benar- benar tepat dan memberikan manfaat.

- 8) Hak untuk mendapatkan barang sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya;

Istilah "harga menentukan kualitas" akan tepat untuk menggambarkan pemberian hak ini. Pelaku usaha wajib menetapkan harga sesuai dengan kualitas barang yang akan didapatkan oleh konsumen. Dengan kata lain, jangan sampai harga yang ditetapkan sangat mahal namun kualitas barang secara kasat mata, sudah terlihat tidak baik.

- 9) Hak untuk mendapatkan upaya penyelesaian sengketa yang patut.

Perlindungan konsumen menganut asas kepastian hukum. Sehingga, ketika terjadi sengketa antara pelaku usaha dan konsumen, maka harus diselesaikan secara benar berdasarkan peraturan perundang-undangan, salah satunya dengan membawanya kedalam jalur hukum.

Selain hak, konsumen juga memiliki kewajiban yang tertuang dalam pasal 5 UU Perlindungan Konsumen yaitu konsumen wajib membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan, melakukan transaksi

pembelian barang dan/atau jasa atas dasar itikad baik, wajib membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati, serta mengikuti upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Berdasarkan hak dan kewajiban pelaku usaha dan konsumen yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat tergambarkan posisi antara maskapai penerbangan dengan konsumen yang mendapatkan pembatalan penerbangan. Kewajiban daripada maskapai penerbangan adalah menyelenggarakan pengangkutan orang atau konsumen tersebut dari satu tempat ke tujuan tertentu yang telah disepakati saat pembelian tiket, dengan selamat seperti halnya diatur dalam Konvensi Warsawa 1929 dan Konvensi Montreal 1999 (Dempsey, 2005) Kewajiban tersebut juga meliputi barang yang diangkut. Sehingga, ketika barang tersebut tidak selamat dan justru menimbulkan kerugian, maka maskapai penerbangan wajib memberikan ganti rugi (Tobing, 2015). Kewajiban ini muncul pada saat perjanjian yang dilakukan dalam hal jual beli tiket pesawat. Kedua belah pihak saling mengikatkan diri dalam perjanjian, dimana maskapai penerbangan wajib mengangkut orang atau konsumen beserta barang, sementara konsumen mengikatkan dirinya dengan membayar sejumlah nilai tukar guna mendapatkan tiket penerbangan. Sehingga, ditinjau dari UU Perlindungan Konsumen, pihak yang seharusnya bertanggung jawab secara yuridis adalah pengangkut. Dikatakan pengangkut karena merupakan badan hukum yang terdiri dari pegawai-pegawai, agen-agen, dan pihak lain yang melaksanakan angkutan udara. (Suherman, 2000) Hal ini juga jelas dimuat dalam pasal 7 UU Perlindungan Konsumen yang menyatakan salah satu kewajiban pelaku usaha adalah memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan / atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian. Adapun bentuk ganti kerugian yang dimaksud tercantum jelas pada pasal 19 Perlindungan Konsumen yaitu :

- (2) "Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang

atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Pada kenyataannya, pandemi memang sudah mengganggu kestabilan dalam berbagai aspek kehidupan bernegara, salah satunya dampak ekonomi. Kondisi pandemi yang kemudian mengharuskan penumpang membatalkan penerbangan mereka secara tiba-tiba, ditambah dengan kebijakan pemerintah untuk mengadakan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) dalam rangka membatasi mobilisasi masyarakat sejatinya dapat menimbulkan kesulitan bagi maskapai penerbangan untuk melakukan proses *refund* secara cepat dan tunai kepada konsumen. Hal ini pun pernah diutarakan oleh Astindo (Asosiasi Perusahaan Penjual Tiket Penerbangan Indonesia) ketika mengadakan konferensi pers dengan tema „Tantangan Kompleksitas Pengembalian Dana Industri Travel di Tengah Pandemi COVID-19” Juni 2020 silam. (Mustika, 2020) Sekretaris Jenderal Astindo, Pauline Suharni menyatakan berbagai kondisi yang menyulitkan maskapai penerbangan dalam melakukan proses *refund*, diantaranya bahwa ketika kebijakan PSBB diberlakukan, banyak perjalanan yang secara mendadak dibatalkan dan menyebabkan tumpukan pengajuan *refund* di maskapai, sehingga hal tersebut memakan waktu yang lebih dari biasanya. Bahkan Traveloka sebagai agen penjualan tiket mengakui terdapat peningkatan 10 kali dari biasanya dengan jumlah yang mencapai hingga ribuan permintaan *refund* setiap menitnya. (Malik, 2020)

Permasalahan lainnya adalah mengenai cara pengembalian dana yang harus digunakan oleh maskapai penerbangan. Hal ini menjadi pandemi, karena mengingat tidak adanya perputaran uang atau pemasukan akibat menurunnya aktivitas pengangkutan di Bandar udara, sementara di sisi lain maskapai juga memerlukan dana operasional untuk tetap beroperasi. Hal yang sama pun terjadi

pada agen perjalanan yang menjual melalui aplikasi *online* dalam bentuk *e-ticket*. Sebelumnya, agen perjalanan menggunakan sistem deposit yang harus diserahkan kepada maskapai untuk ditukarkan dengan tiket kosong. Kemudian, jika ada pengajuan *refund* maskapai cukup memberikan dokumen pengajuan *refund* kepada maskapai untuk dilengkapi dan dana akan dikembalikan dalam bentuk tunai. Semenjak merebaknya *e-ticket*, maskapai tidak lagi menggunakan sistem deposit, namun maskapai akan meminta agen tersebut untuk meletakkan sejumlah uang yang nantinya akan menjadi saldo. Sehingga, apabila terdapat penjualan *e-ticket*, maka nominal saldo tersebut akan berkurang. Bila terjadi pengajuan *refund*, maskapai akan mengembalikannya ke dalam bentuk *top up* saldo kepada agen tersebut, sementara pengembalian dana secara tunai oleh agen kepada konsumen diberikan dari hasil penjualan tiket lain. Namun, karena angka penjualan tiket semakin menurun mengingat banyaknya maskapai yang tidak beroperasi, menyebabkan *top up* saldo tersebut tidak berputar dan agen tidak mendapatkan pemasukan untuk melakukan *refund*. Sehingga atas permasalahan dan kondisi tersebut, tidak memungkinkan bagi maskapai dan agen untuk memberikan *refund* dalam bentuk tunai.

Melihat kesulitan yang dialami oleh maskapai penerbangan tersebut, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Menteri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri 1441 H dalam Rangka Pencegahan Penyebaran Covid-19, yang mana peraturan tersebut mengizinkan proses *refund* tanpa menggunakan tunai. Pasal 24 Peraturan Menteri tersebut menyatakan bahwa pengembalian dana biaya tiket angkutan udara dapat dilakukan dengan cara :

- a) Melakukan penjadwalan ulang (*re-schedule*) bagi calon penumpang yang telah memiliki tiket dengan tanpa dikenakan biaya;

- b) Melakukan perubahan rute penerbangan (*re-route*) bagi calon penumpang yang telah memiliki tiket tanpa dikenakan biaya dalam hal rute pada tiket tidak bertujuan keluar dan/atau masuk wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.
- c) Mengkompensasikan besaran nilai biaya jasa angkutan udara menjadi perolehan poin dalam keanggotaan badan usaha angkutan udara yang dapat digunakan untuk membeli produk yang ditawarkan oleh badan usaha angkutan udara; atau
- d) Memberikan kupon tiket (*voucher ticket*) sebesar nilai biaya jasa angkutan udara (tiket) yang dibeli oleh penumpang dapat digunakan untuk membeli kembali tiket untuk penerbangan lainnya dan berlaku paling singkat 1 (satu) tahun serta dapat diperpanjang paling banyak 1 (satu) kali.

Kebijakan tersebut kemudian menimbulkan pertentangan dalam masyarakat karena menilai tidak terdapatnya legalitas *refund* dalam bentuk *voucher* dalam peraturan perundang-undangan. David Tobing, selaku praktisi hukum perlindungan konsumen dan Ketua Komunitas Konsumen Indonesia (KKI), menyatakan kebijakan tersebut dapat memberatkan konsumen, karena proses *refund* tunai harus dilakukan secara cepat dan dikembalikan kepada rekening asal konsumen membayar, bukan dikembalikan ke uang elektronik/pengelola *platform* tiket pesawat, atau dalam bentuk lain seperti *voucher* yang hanya bisa digunakan di *platform* tersebut (Rizki, 2020). Selain itu, yang menjadi persoalan adalah, adanya perbedaan yang tidak mendasar dalam penyediaan kompensasi antara pengangkutan kereta api, kapal laut, dan pesawat udara. Peraturan tersebut menyediakan bentuk ganti rugi berupa uang sebagai pilihan pertama, kemudian diikuti dengan penjadwalan ulang, perubahan rute, dan terakhir dengan penggantian *voucher* sementara. Namun, dalam penerbangan, tidak terdapat pilihan yang menyatakan bentuk ganti rugi berupa

uang atau tunai. Hal ini dinilai sebagai kebijakan yang diskriminatif dan tidak adil, terlebih ketika dihadapkan dengan pasal 19 UU Perlindungan Konsumen mengenai klausul penggantian barang dan jasa yang sejenis, yang memiliki makna bahwa seharusnya ketika penumpang telah membayarkan sejumlah uang untuk membeli tiket, baik secara tunai ataupun non tunai, maka harus dikembalikan dengan bentuk yang sejenis juga, yaitu tunai. Selain itu, sistem *voucher* juga memiliki kelemahan, dimana pada hampir setiap maskapai memiliki syarat bahwa *voucher* harus digunakan dalam kurun waktu maksimal hanya 1 (satu) tahun, hanya dapat digunakan 1 (satu) kali oleh penumpang yang sama, serta apabila harga pembelian lebih rendah daripada nilai *voucher*, maka akan dialihkan menjadi bentuk *voucher* kembali atau hangus. Secara kasuistis, penerapan *voucher* juga dinilai akan merugikan bilamana seseorang yang membeli tiket dalam jumlah yang banyak terpaksa harus menunggu lama untuk menjual kembali *voucher* tersebut kepada orang lain agar uang tunainya dapat kembali.

Untuk mengetahui bagaimana seharusnya bentuk dan prosedur ganti rugi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka penting untuk mengetahui bahwa pada dasarnya dalam hukum udara (*air law*) dan hukum angkasa (*space law*) terdapat 3 (tiga) macam konsep tanggung jawab dalam arti *liability* yaitu menanggung segala sesuatu kerugian yang terjadi akibat perbuatannya atau perbuatan orang lain yang bertindak untuk dan atas namanya. (Martono, 2011) Dengan kata lain, tanggung jawab dalam arti *liability* dimaksudkan kewajiban membayar segala kerugian atau biaya yang timbul akibat kecelakaan pesawat udara yang dilakukan oleh kapten penerbang yang bertindak untuk dan atas nama perusahaan penerbangan dan kewajiban tersebut dapat diajukan gugatan perdata di depan pengadilan perdata. Terdapat tiga jenis tanggung jawab dalam arti *liability*, yaitu masing-masing tanggung jawab atas dasar kesalahan (*liability based on fault*), tanggung jawab

praduga bersalah (*presumption of liability*), dan tanggung jawab tanpa bersalah (*liability without fault*) (Morris, 1972) Tanggung jawab atas dasar kesalahan (*liability based on fault*) harus memenuhi unsur-unsur ada kesalahan, ada kerugian dan kerugian tersebut ada hubungannya dengan kesalahan, korban yang membuktikan kesalahan, bilamana terbukti ada kesalahan jumlah ganti rugi tidak terbatas (*unlimited liability*), dalam arti berapapun kerugian yang diderita oleh penumpang dan/atau pengirim barang harus dibayar oleh perusahaan penerbangan, kecuali atas persetujuan diantara mereka yang membayar lebih rendah ganti kerugian. (William, 1976) Selain itu, kedudukan korban sebagai penggugat dengan perusahaan sebagai tergugat mempunyai kedudukan yang sama dalam arti mereka saling dapat membuktikan sehingga konsep tanggung jawab atas dasar kesalahan (*liability based on fault*) dirasa adil. Namun, dalam perkembangannya, tanggung jawab atas dasar kesalahan (*liability based on fault*) tidak dapat digunakan dalam pengangkutan udara karena karena kedudukan antara penumpang dan/atau pengirim barang tidak seimbang dengan kedudukan perusahaan penerbangan, dimana perusahaan penerbangan sudah mengenal teknologi tinggi penerbangan, sementara itu penumpang dan/atau pengirim barang belum mengenal teknologi tinggi penerbangan, karena itu penumpang dan/atau pengirim barang tidak mungkin dapat membuktikan kesalahan perusahaan penerbangan. Konsep tanggung jawab hukum tanpa bersalah (*liability without fault*) lahir dari *doctrine* (ajaran hukum) pada abad ke-19 di Eropa saat revolusi industri. Revolusi industri di Eropa selain memberi keuntungan bagi industriawan, tidak lepas dari dampak negatifnya dalam kehidupan masyarakat. Sebagai akibat revolusi industri dalam masyarakat terdapat struktur sosial yang berlapis-lapis yaitu lapisan atas yang biasanya dapat akses ke berbagai kebutuhan ekonomi, sosial, budaya maupun politik dan lapisan bawah yang biasanya tidak dapat akses sebagaimana

dinikmati oleh lapisan atas yang pada umumnya menguasai industri. Masyarakat lapisan bawah selalu menjadi korban pemerasan tenaga, pencemaran lingkungan, kemiskinan, kesengsaraan, ketidak-adilan dan berbagai penderitaan sosial lainnya. Masyarakat lapisan bawah yang umumnya menjadi korban revolusi industri, menuntut agar hukum melindungi kepentingan masyarakat lapisan bawah yang menjadi korban revolusi industri. Hukum harus menjamin perlindungan terhadap masyarakat banyak dan menjamin kehidupan ekonomi, sosial, budaya maupun politik masyarakat banyak yang pada saat itulah lahir ajaran hukum (*doctrine*) yang menuntut tanggung jawab hukum para industriawan. Hal ini terlihat dalam kasus *Rylands vs Fletcher* (1868) yang menyatakan antara lain:

.....the doctrine of strict (or absolute liability) has evolved in modern time in certain kinds of situation, that is not wrongsul but give rise to liability even the absence of ellegaltion of negligence or fault" (Kantaatmadja, 1994)

Doktrin tersebut mengajarkan bahwa yang bertanggung jawab terhadap dampak negatif revolusi industri adalah para industriawan tanpa harus dibuktikan lebih dahulu, rasanya tidak adil bilmana yang bertanggung jawab adalah lapisan bawah yang menjadi korban revolusi industri, sebaliknya adil bilmana yang bertanggung jawab adalah para industriawan karena mereka yang menikmati revolusi industri dan dapat membagi beban dengan para industriawan lainnya, walaupun tidak bersalah (*without fault*). Atas tuntutan masyarakat tersebut banyak kemudian berbagai doktrin yang menerapkannya kedalam berbagai peraturan perundang-undangan, salah satunya dalam hukum nasional Indonesia yaitu UU No. 1 Tahun 2009, bahwa perusahaan penerbangan (*air carriers*) bertanggung jawab mutlak terhadap kerugian yang diderita pihak ketiga, pihak-pihak yang tidak tahu menahu penggunaan pesawat udara, tetapi menderita kerugian akibat dampak *negative* penggunaan pesawat udara, seperti contoh konkritnya adalah korban kecelakaan

penduduk dan harta benda mereka yang juga menyisakan trauma yang mendalam akibat kecelakaan pesawat udara *Mandala Airlines* tanggal 5 September 2005 di Padang Bulan Medan. Kecelakaan pesawat udara juga menimbulkan pencemaran lingkungan dalam kasus kecelakaan pesawat udara *Silk Air* di Palembang yang mencemarkan Sungai Musi, yang terpaksa mengadakan sanitasi atau disinfektan untuk mencegah wabah penyakit akibat korban yang meninggal dunia.

Oleh karena tidak ditemukannya titik tengah yang benar mengenai konsep tanggung jawab, maka sejak tahun 1929 dikenalkan konsep tanggung jawab hukum praduga bersalah (*presumption of legal liability*). Konsep tanggung jawab hukum (*legal liability concept*) atas dasar praduga bersalah (*presumption of liability*) mulai diterapkan dalam konvensi Warsawa 1929. (Kizza, 1980) Menurut konsep tanggung jawab hukum praduga bersalah (*presumption of legal liability*), perusahaan penerbangan dianggap (*presumed*) bersalah, sehingga perusahaan penerbangan otomatis bertanggung jawab membayar kerugian yang diderita oleh penumpang dan/atau pengirim barang, tanpa harus dibuktikan lebih dahulu kesalahannya, kecuali perusahaan penerbangan membuktikan tidak bersalah yang biasa dikenal sebagai beban pembuktian terbalik, penumpang dan/atau pengirim barang cukup memberi tahu kepada perusahaan penerbangan adanya kerugian yang terjadi kecelakaan pesawat udara, sehingga penumpang dan/atau pengirim barang tidak perlu membuktikan kesalahan perusahaan penerbangan. Sebagai konsekuensi konsep tanggung jawab hukum praduga bersalah (*presumption of legal liability*), maka perusahaan penerbangan demi hukum harus dianggap bersalah dan bertanggung jawab, tanpa dibuktikan lebih dahulu secara hukum terhadap kerugian yang diderita oleh penumpang dan/atau pengirim barang. Namun demikian tanggung jawab perusahaan penerbangan bersifat terbatas (*limited liability*) dan berhak menikmati batas ganti rugi, sebesar

yang telah ditetapkan dalam konvensi internasional atau hukum nasional artinya berapapun kerugian yang diderita oleh penumpang dan/atau pengirim barang perusahaan penerbangan tidak akan membayar semua kerugian yang diderita oleh penumpang dan/atau pengirim barang, melainkan hanya membayar sejumlah yang ditetapkan oleh konvensi internasional maupun oleh hukum nasional. Adapun batas ganti rugi yang ditetapkan dalam Konvensi Warsawa 1929 sebesar US\$ 10,000.00 (sepuluh ribu dollar AS); Protocol The Hague 1955 sebesar US\$ 20,000.00 (dua puluh ribu dollar AS); Montreal Agreement of 1966 sebesar US\$ 58,000.00 (lima puluh delapan ribu dollar AS tanpa biaya pengacara atau sebesar US\$ 75,000.00 (tujuh puluh lima ribu dollar AS termasuk biaya pengacara); Guatemala City Protocol sebesar US\$ 100,000.00 (seratus ribu dollar AS tidak termasuk biaya pengacara atau US\$ 120,000.00 (seratus dua puluh lima ribu dollar AS termasuk biaya pengacara. Sedangkan menurut hukum nasional menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 sebesar IDR 1.250.000.000,00 (satu milyar dua ratus juta rupiah). Namun demikian penumpang dan/atau pengirim barang masih terbuka untuk memperoleh ganti rugi yang lebih besar, apabila penumpang dan/atau pengirim barang dapat membuktikan perusahaan penerbangan termasuk karyawan, pegawai, agen maupun perwakilannya melakukan kesalahan yang disengaja (*wilful misconduct*). Apabila penumpang dan/atau pengirim barang dapat membuktikan bahwa perusahaan penerbangan termasuk pegawai, karyawan, agen maupun perwakilannya melakukan kesalahan yang disengaja (*wilful misconduct*), maka batas tanggung jawab yang diatur dalam konvensi internasional maupun dalam undang-undang nasional tersebut tidak berlaku, sehingga tanggung jawab perusahaan penerbangan tidak terbatas (*unlimited liability*) dalam arti berapapun juga kerugian yang diderita oleh penumpang dan/atau pengirim barang harus diganti seluruhnya. Tindakan yang

disengaja (*wilful misconduct*) misalnya pesawat udara tidak dilengkapi baju pelampung (*life jacket*) atau tidak menyediakan oksigen yang cukup, pada hal peralatan tersebut merupakan *no go item*, yaitu bahwa peralatan tersebut mutlak harus ada dalam penerbangan dan bilamana peralatan tersebut tidak tersedia, maka pesawat udara tidak boleh diterbangkan dan dapat dikategorikan sebagai *wilful misconduct*. Sebaliknya, perusahaan penerbangan termasuk karyawan, pegawai, agen maupun perwakilannya dapat membuktikan tidak bersalah, maka perusahaan penerbangan tidak bertanggung jawab sedikitpun juga. Hak ini dikenal sebagai hak perlindungan diri (*exoneration*) bagi perusahaan penerbangan. Perlindungan diri ini juga mencakup bahwa perusahaan penerbangan termasuk pegawai, karyawan, agen maupun perwakilannya juga dapat membuktikan bahwa penumpang juga ikut melakukan kesalahan (*contributory negligence*). Apabila perusahaan penerbangan termasuk karyawan, pegawai, agen maupun perwakilannya ikut bersalah (*contribute*), maka tidak sepenuhnya tanggung jawab perusahaan penerbangan, melainkan dibebankan pula kepada penumpang, misalnya penumpang sudah diperintahkan oleh kapten pesawat udara untuk memakai sabuk pengaman (*seat belt*), tetapi penumpang tidak mematuhi perintah tersebut, maka bila menimbulkan kerugian, maka tidak sepenuhnya menjadi tanggung jawab perusahaan penerbangan. (Martono, 2011)

Mengingat bahwa *covid-19* bukanlah suatu *willful misconduct* yang mengharuskan terjadinya pembatalan penerbangan, maka sesuai dengan pasal 19 ayat (5) UU Perlindungan Konsumen yang mengandung prinsip tanggung jawab hukum praduga bersalah bahwa penumpang tidak dapat meminta nominal ganti rugi lebih tinggi daripada yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pengangkut dapat bebas dari tanggung jawabnya dalam hal pemberian *refund* apabila kesalahan

yang menyebabkan kerugian tersebut merupakan kesalahan dari konsumen sendiri, bukan maskapai penerbangan. Sama halnya dengan UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, dimana prinsip tersebut tertuang dalam pasal 146 yang menyatakan bahwa pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang diderita karena keterlambatan pada angkutan penumpang, bagasi atau kargo, kecuali apabila pengangkut dapat membuktikan bahwa keterlambatan tersebut disebabkan oleh faktor cuaca dan teknis operasional. Sehingga, dalam hal pengangkut dapat membuktikan secara fakta dan data yang akurat, bahwa keterlambatan atau pembatalan tersebut akibat faktor cuaca dan teknis operasional, maka pengangkut dapat bebas dari tanggung jawab melakukan *refund*. Sementara yang dimaksud dengan faktor cuaca dan teknis operasional dijelaskan dalam penjelasan pasal 146 UU Penerbangan, bahwa faktor cuaca adalah hujan lebat, petir badai, kabut, asap, jarak pandang dibawah standar minimal, atau kecepatan 14 andem yang melampaui standar maksimal yang mengganggu keselamatan penerbangan. Sementara yang dimaksud dengan teknis operasional adalah bandar udara untuk keberangkatan dan tujuan tidak dapat digunakan operasional pesawat udara, lingkungan menuju bandar udara atau landasan terganggu fungsinya misalnya retak, banjir, atau kebakaran, atau terjadinya antrian pesawat udara lepas landas (*take off*), mendarat (*landing*), atau alokasi waktu keberangkatan (*departure slot time*) di Bandar udara serta keterlambatan pengisian bahan bakar (*refueling*)

Pasal 146 menyatakan bahwa pengangkut wajib bertanggung jawab atas kerugian yang dialami penumpang apabila mengalami teknis operasional berupa keterlambatan pilot, co-pilot, awak kabin, jasa boga (*catering*), keterlambatan penanganan di darat, dan menunggu penumpang, baik yang baru melapor (*check in*), pindah pesawat (*transfer*) atau penerbangan lanjutan (*connecting flight*), serta ketidaksiapan pesawat udara. Peraturan Menteri No. 89 Tahun 2015

tentang Penanganan Keterlambatan Penerbangan (*Delay Management*) pada Badan Usaha Angkutan Udara Niaga Berjadwal di Indonesia, sebagai salah satu peraturan pelaksana dari UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan juga jelas mengatur mengenai kategori keterlambatan dan jumlah ganti rugi (*refund*) yang harus diberikan oleh pengangkut. Pada pasal 2 Permenhub tersebut menyatakan bahwa keterlambatan penerbangan pada badan usaha angkutan udara niaga berjadwal terbagi menjadi 3 (tiga), yaitu keterlambatan penerbangan (*flight delayed*), tidak terangkutnya penumpang dengan alasan kapasitas pesawat udara (*denied boarding passenger*) dan pembatalan penerbangan (*cancellation offlight*)

Penjelasan mengenai keterlambatan penerbangan dikelompokkan dalam 6 (enam) kategori yang diatur dalam pasal 3, yaitu :

- a. Kategori 1, dengan keterlambatan 30 menit sampai dengan 60 menit;
- b. Kategori 2, dengan keterlambatan 61 menit sampai dengan 120 menit;
- c. Kategori 3, dengan keterlambatan 121 menit sampai dengan 180 menit;
- d. Kategori 4, dengan keterlambatan 181 menit sampai dengan 240 menit;
- e. Kategori 5, dengan keterlambatan lebih dari 240 menit;
- f. Kategori 6, pembatalan penerbangan.

Sementara mengenai jumlah ganti kerugian, diatur dalam pasal 9 yang diurutkan berdasarkan kategori keterlambatan, sebagai berikut :

- 9) "Badan Usaha Angkutan Udara wajib memberikan kompensasi sesuai dengan kategori keterlambatan sebagaimana dimaksud pada pasal 3 berupa :
 - a. Keterlambatan kategori 1, kompensasi berupa minuman ringan;
 - b. Keterlambatan kategori 2, kompensasi berupa minuman dan makanan ringan (*snack box*);
 - c. Keterlambatan kategori 3, kompensasi berupa minuman dan makanan berat (*heavy meal*);
 - d. Keterlambatan kategori 4, kompensasi berupa minuman, makanan ringan (*snack*

box), makanan berat (*heavy meal*);

- e. Keterlambatan kategori 5, kompensasi berupa ganti rugi sebesar Rp. 300.000,00 (tiga ratus ribu rupiah);
- f. Keterlambatan kategori 6, badan usaha angkutan udara wajib mengalihkan ke penerbangan berikutnya atau mengembalikan seluruh biaya tiket (*refund ticket*); dan
- g. Keterlambatan pada kategori 2 sampai dengan 5, penumpang dapat dialihkan ke penerbangan berikutnya atau mengembalikan seluruh biaya tiket (*refund ticket*)

Apabila kita merujuk pada berbagai peraturan perundang-undangan, maka proses *refund* seharusnya dilakukan dalam bentuk tunai. Namun, semakin beragamnya kegiatan jual beli yang dilakukan, bentuk *refund* yang diterapkan juga semakin beragam. Pada praktiknya, penerapan *refund* tidak hanya berbentuk tunai. Bahkan, ada pengembalian biaya yang berubah bentuk menjadi kupon atau *voucher* apabila terjadi pembatalan penerbangan. Hal ini juga secara tegas diatur dalam pasal 10 mengenai prosedur *refund* bahwa apabila pembelian tiket dilakukan melalui transaksi tunai, maka badan usaha angkutan udara wajib mengembalikan secara tunai pada saat penumpang melaporkan diri kepada badan usaha angkutan udara dan wajib dikembalikan 15 (lima belas) hari kerja sejak pengajuan. Sementara apabila pembelian tiket dilakukan melalui transaksi non tunai melalui kartu kredit, maka badan usaha angkutan udara wajib mengembalikan melalui transfer ke rekening kartu kredit selambat-lambatnya 30 hari kalender. Begitupun pada Peraturan Menteri No. 185 Tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Penumpang Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal dalam Negeri yang hanya menyebutkan istilah uang tiket (*refund ticket*) sebagai salah satu bentuk *refund* yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 10 dalam peraturan tersebut juga mengatur besaran ganti rugi dan jangka waktu pengembalian yang harus dilakukan oleh pengangkut

berdasarkan lamanya waktu keterlambatan, yaitu :

2) Pengembalian biaya jasa angkutan udara yang telah dibayarkan oleh calon penumpang (*refund ticket*) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan sebagai berikut:

- a. Pengembalian diatas 72 (tujuh puluh dua) jam oleh penumpang sebelum jadwal keberangkatan mendapatkan pengembalian paling sedikit sebesar 75% (tujuh puluh lima per seratus) dari 16 andem dasar;
- b. Pengembalian dibawah 72 (tujuh puluh dua) jam sampai dengan 48 (empat puluh delapan) jam oleh penumpang sebelum jadwal keberangkatan mendapatkan pengembalian paling sedikit sebesar 50% (lima puluh per seratus) dari 16 andem dasar;
- c. Pengembalian dibawah 48 (empat puluh delapan) jam sampai dengan 24 (dua puluh empat) jam oleh penumpang sebelum jadwal keberangkatan mendapatkan pengembalian paling sedikit sebesar 40% (empat puluh per seratus) dari 16 andem dasar;
- d. Pengembalian dibawah 24 (dua puluh empat) jam sampai dengan 12 (dua belas) jam oleh penumpang sebelum jadwal keberangkatan mendapatkan pengembalian paling sedikit sebesar 30% (tiga puluh per seratus) dari 16 andem dasar;
- e. Pengembalian dibawah 12 (dua belas) jam sampai dengan 4 (empat) jam oleh penumpang sebelum jadwal keberangkatan mendapatkan pengembalian paling sedikit sebesar 20% (dua puluh per seratus) dari 16 andem dasar; dan
- f. Pengembalian dibawah 4 (empat) jam oleh penumpang sebelum jadwal keberangkatan mendapatkan pengembalian paling sedikit sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari 16 andem dasar dan/atau sesuai dengan kebijakan badan usaha angkutan udara niaga

berjadwal.

Dari berbagai besaran uang *refund* tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan, apabila terjadi pembatalan penerbangan, besar ganti rugi yang diberikan seharusnya mencapai 100% (seratus per seratus) dari harga dasar. Sementara mengenai jangka waktu pengembalian, hanya membutuhkan maksimal 15 (lima belas) dan 30 (tiga puluh) hari. Selain aspek penerbangan, pemberlakuan pengembalian secara tunai sebagai bentuk *refund* atas pembatalan suatu transaksi juga berlaku pada transaksi elektronik atau *e-commerce*. Hal ini dinyatakan dalam pasal 71 Peraturan Pemerintah No. 80 Tahun 2019 tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik menyatakan bahwa setiap Penyelenggara Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PPMSE) dan luar negeri yang menerima pembayaran wajib memiliki atau menyediakan mekanisme yang dapat memastikan pengembalian dana konsumen apabila terjadi pembatalan pembelian oleh konsumen. Regulasi diatas jelas menyatakan *refund* harus dilakukan dalam bentuk tunai, karena ketika seorang pembeli membeli dengan menggunakan uang, maka sudah seharusnya *refund* juga dilakukan dalam bentuk uang. Sehingga, penggunaan *voucher* telah jelas bertentangan dengan konsep dasar *refund* yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan.

Persoalan lamanya proses *refund* di masa pandemi ini juga tidak luput menjadi perhatian dan harus segera ditangani. Banyak masyarakat yang kemudian terpaksa memilih *voucher* atau pilihan bentuk kompensasi lainnya karena maskapai penerbangan tidak mampu memberikannya dalam bentuk tunai dan harus memakan waktu hingga berbulan-bulan. (Purnomo, 2020) Mengatasi persoalan tersebut, maka kita perlu mengacu pada prinsip keadilan yang dikemukakan oleh Aristoteles dalam karyanya *nichomachean ethics, politics, dan rethoric* menyatakan bahwa hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan. (Apeldoorn, 1996) Pada pokoknya teori keadilan ini diberikan atas

dasar persamaan bukan persamarataan. Aristoteles membagi hak persamaannya sesuai dengan hak proposional, yang berarti semua manusia dianggap sebagai satu unit dalam satu wadah yang sama. Kesamaan secara proposional berarti membagikan kepada tiap orang yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan atau prestasi yang telah dilakukannya. Aristoteles sendiri membagi teori keadilan menjadi 2 (dua) macam, yaitu keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan kepada setiap orang porsi yang berbeda menurut prestasinya. Hal ini dapat kita persamakan dengan distribusi, kekayaan, dan barang-barang yang bernilai serta kemampuan masyarakat dalam mendapatkannya dapat berbeda-beda. (Faiz, 2009)

Permasalahan antara pengangkut dan penumpang dalam proses *refund* sejatinya harus menerapkan prinsip keadilan komutatif, yang pada dasarnya memberikan setiap orang porsi sama banyak tanpa membedakan prestasinya. Pada intinya, prinsip keadilan ini menuntut agar semua orang menepati apa yang telah dijanjikannya, menjual barang dengan mutu dan harga yang seimbang, hingga pemberian ganti rugi yang seimbang dalam artian membeli dengan uang maka harus dikembalikan dalam bentuk uang sesuai dengan peraturan yang berlaku. Sejatinya, dalam masa pandemi ini bukan hanya maskapai penerbangan, namun juga masyarakat tentu merasa diberatkan atas kebijakan tersebut khususnya dengan tingkat ekonomi yang rendah sehingga pemberlakuan *refund* dalam bentuk uang sangat dibutuhkan dan merupakan bentuk *refund* yang paling adil apabila dibandingkan dengan bentuk *refund* lainnya. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Roscoe Pound, "*The greatest happiness of the greatest number is the foundation of morals and legislation*", dimana seharusnya hukum menjadi menciptakan harmoni dan keserasian agar secara optimal dapat memenuhi kebutuhan dan kepentingan

manusia dalam masyarakat. Keadilan adalah lambang usaha penyerasian yang harmonis dan tidak memihak dalam mengupayakan kepentingan anggota masyarakat yang bersangkutan. (Lathif, 2017) Sehingga, kedepannya segala kebijakan yang mengatur mengenai proses *refund* khususnya terhadap pembatalan penerbangan di masa pandemi sejatinya harus selalu diperbaharui dengan tetap memperhatikan nilai-nilai keadilan dan keluh kesah atas dinamika kondisi yang dirasakan dalam masyarakat.

Kesimpulan

Sejatinya, pandemi *covid-19* yang dikategorikan sebagai *force majeure*, nyatanya tidak bisa serta merta membatalkan tanggung jawab maskapai untuk memberikan ganti rugi (*refund*). Walaupun di sisi lain, maskapai penerbangan juga memiliki alasan tersendiri sehingga memunculkan berbagai permasalahan dan pengaduan oleh konsumen mengenai lamanya prosedur dan bentuk ganti rugi yang dinilai tidak adil, salah satunya dikarenakan permintaan pembatalan penerbangan yang melambung tinggi dalam satu waktu dan tidak adanya perputaran uang karena angka penumpang yang menurun. Hal tersebut kemudian dipicu dengan berlakunya Peraturan Menteri No. 25 Tahun 2020 yang mengganti bentuk *refund* tunai menjadi *voucher* yang dinilai tidak adil oleh konsumen dan telah bertentangan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur jelas mengenai bentuk *refund* dan prosedur pengembalian yang seharusnya.

Menanggapi permasalahan tersebut, pemerintah sudah seharusnya membuat suatu kebijakan menyangkut jual beli dengan memperhatikan nilai-nilai keadilan dalam masyarakat, khususnya dalam kondisi pandemi *covid-19* yang tentunya berbeda dengan kondisi normal sebelum terjadinya pandemi. Kebijakan Pemerintah menyangkut *refund* dalam Peraturan Menteri No. 25 Tahun 2020 yang cenderung terburu-buru, seharusnya dapat menjadi pembelajaran bagi pemerintah

agar kedepannya mengingat pula adanya kebijakan pemotongan hari libur secara terburu-buru, maka dalam membuat suatu kebijakan penting bagi pemerintah untuk terus memperhatikan kondisi ekonomi masyarakat sebagai konsumen, bukan hanya dari sisi maskapai. Sehingga, pemerintah harus tetap memasukan bentuk *refund* tunai sebagai bentuk ganti rugi yang utama. Pemerintah juga dapat menerapkan kebijakan sistem cicil dalam proses pengembaliannya agar meringankan maskapai. Pilihan lainnya juga dapat memasukan *voucher* namun dengan syarat yang lebih mudah seperti masa berlaku yang lebih panjang, penumpang tidak lagi dibebankan biaya tambahan serta bebas untuk memilih kota tujuan.

Selain itu, bagi maskapai penerbangan diharuskan untuk melakukan sosialisasi dan pemberian informasi secara rutin kepada penumpang mengenai proses pengembalian *refund* dengan meminta untuk terus bersabar. Hal ini sangat penting demi menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi konsumen.

Daftar Pustaka

Ahmad, Naufal. (2021). *Pemangkasan Cuti Bersama 2021, Efektifkah Tekan Angka Penyebaran Covid-19?*
<https://www.kompas.com/tren/read/2021/02/25/131000965/pemangkasan-cuti-bersama-2021-efektifkah-tekan-angka-penyebaran-covid-19?page=all>, diakses pada 6 Maret 2021

Apeldoorn, L.J.V, *Pengantar Ilmu Hukum* (XXVI). Jakarta: Pradnya Paramita.

Asser. (1991). *Pengajian Hukum Perdata Belanda*. Jakarta: Dian Rakyat.

Dempsey P.S.,Ed. (2005). "Annals of Air and Space Law", *The Carswell Company Ltd*, Vol. 30, No. 10.

Dini Ajeng Wulandari. (2016). *Wanprestasi Debitur Akibat Force Majeure (Bencana Alam) Dalam Perjanjian Kredit (Study Putusan Nomor: 25/Pdt.G/2010/Pn.Smi)*. (Skripsi, tidak dipublikasikan) Universitas Jember, Jawa Barat.

H.K. Martono dan Amad Sudiro, (2011). *Hukum Angkutan Udara Berdasarkan UURI No. 1 Tahun 2009*. Jakarta: Rajagrafindo Divisi Perguruan Tinggi.

----- (2010). *Hukum Angkutan Udara*. Jakarta: Rajawali Pers

Herdaru Purnomo dan Monica Wareza. (2020). *Waduh, Traveloka 'Diserang'! Keluhkan Refund Tiket yang Lama*.
<https://www.cnbcindonesia.com/tech/20200605142118-37-163360/waduh-traveloka-diserang-keluhkan-refund-tiket-yang-lama> diakses pada 23Februari 2021.

Hickey William J.Jr. (1976). "Breaking the limit-Liability for wilful Misconduct Under Guatemala City Protocol of 1971", Vol. 42, No. 3.

Indrayani. (2019). "Kajian Hukum Keterlambatan Membayar (Wanprestasi) Debitur Dalam Perjanjian Sewa Beli Menurut Aturan Hukum Yang Berlaku", *Lex Et Societatis*, Vol. 7, No. 10.

Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim. (2016). *Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Jakarta: PrenadaMedia.

Kriswanto, Juni. (2021). *Positif Covid-19Harian Kembali Pecah Rekor 14.518Kasus*.
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210130143355-20-600313/positif-covid-19-harian-kembali-pecah-rekor-14518-kasus>, diakses pada 16 Februari 2021.

- Lidya, Yuniartha. (2020). *YLKI Beberkan 7 Isu Perlindungan Konsumen Selama Pandemi Corona, Apa Saja?.* <https://nasional.kontan.co.id/news/ylki-beberkan-7-isu-perlindungan-konsumen-selama-pandemi-corona-apa-saja> , diakses pada 16 Februari 2021.
- Mariam, D. B. (1996). *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan dengan Penjelasan.* Bandung: Alumni.
- Mieke, K. K. (1994). *Hukum Angkasa dan Hukum Tata Ruang.* Bandung: Mandar Maju.
- Morris, L. C. (1972). *Liabililty in International Carriage by Air : Text, Cases and Material.* Mellburne.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris.* Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Mohammad, J. R. (2020). *Seluk-beluk Refund dalam Aspek Hukum Jual Beli.* <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ec3766410fbb/seluk-beluk-refund-dalam-aspek-hukum-jual-beli?page=all> , diakses pada 23 Januari 2021.
- Nazaruddin Lathif. (2017). "Teori Hukum Sebagai Sarana / Alat untuk Memperbaharui Atau Merekayasa Masyarakat", *Pakuan Law Review*, Vol. 3, No. 1.
- Pan Mohamad Faiz. (2009). "Teori Keadilan John Rawls", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 1.
- Rudyanti, T. D. (2015). *Aspek-Aspek Hukum Bisnis.* Surabaya: Laksbang Justitia.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2015). *Penelitian Hukum Normatif.* Jakarta: Rajawali Press.
- Subekti. (2002). *Pokok-Pokok Hukum Perdata.* Jakarta: PT. Intermedia
- (2008). *Hukum Perjanjian.* Jakarta: PT. Intermedia.
- Suherman, E. (2000). *Aneka Masalah Hukum Kedirgantaraan.* Bandung: Mandar Maju.
- Syanti, Mustika. (2020). *Kenapa Proses Refund Tiket Pesawat Lama di Tengah Pandemi?.* <https://travel.detik.com/travel-news/d-5059347/kenapa-proses-refund-tiket-pesawat-lama-di-tengah-pandemi> , diakses pada 16 Februari 2021.