

**ASURANSI PENERBANGAN DALAM
UURI NO. 15/1992 TENTANG PENERBANGAN (*)**

Oleh : K. Martono, S.H., LL.M. ()**

Artikel ini secara runtun menguraikan perkembangan angkutan udara dan asuransi penerbangan di Indonesia, resiko dan asuransi penerbangan, asuransi dalam UURI No. 15/1992 yang meliputi tinjauan umum, asuransi tanggung jawab hukum penyelenggara bandar udara termasuk batas tanggung jawab, jumlah santunan dan premi asuransi, jenis-jenis kecelakaan yang harus memperoleh santunan; asuransi tanggung jawab hukum operator meliputi latar belakang, sistem tanggung jawab hukum dan santunan, tanggung jawab hukum pihak ketiga dan tanggung jawab hukum pengangkut. di dalam tiap-tiap uraian sekaligus diberikan saran seperlunya.

1. PERKEMBANGAN ANGKUTAN UDARA DAN ASURANSI PENERBANGAN.

Berbicara mengenai asuransi penerbangan di Indonesia, tidak lepas dengan pertumbuhan angkutan udara di Indonesia, oleh karena itu wajar sebelum menguraikan asuransi penerbangan lebih dahulu dijelaskan perkembangan angkutan udara, khususnya di Indonesia.

a. *Perkembangan Angkutan Udara di Indonesia.*

Kelahiran penerbangan diawali pada awal abad ke-20 yang dilakukan oleh Wilbur dan Orville Wright pada tanggal 17 Desember 1903 yang berhasil menerbangkan pesawat udara yang lebih berat dari udara di Kitty Hawk, Carolina Utara, Amerika Serikat. Di samping itu, sekitar akhir abad ke-19 dapat dicatat berbagai perintis penerbangan yang mampu melakukan penerbangan dengan pesawat udara yang lebih ringan atau lebih berat dari udara. Nama-nama tersebut antara lain Santos Dumont, Cayley, Otto van Gustav Lelienthal. Sejak saat itu penerbangan berkembang dengan pesat. Pada saat perang Dunia Pertama, pesawat udara

(*) Pernah diseminarkan di UNAIR Surabaya tahun 1993, sekarang diedit di sesuaikan dengan kondisi.

(**) Kandidat Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP

sudah berperan sebagai alat pengintai dan membawa senjata tempur. Sebagai akibat semakin banyaknya penerbangan internasional tersebut, mendorong para ahli hukum udara untuk menyusun konvensi yang mengatur penerbangan internasional dan berhasil ditandatangani di Paris pada tanggal 13 Oktober 1919 dengan berjudul *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation*.

Sebelum penerbangan komersial ke Batavia, yang sekarang bernama Jakarta, pada tahun 1924 diadakan penelitian penerbangan pertama yang dilakukan oleh A.N.G. Thomassen dengan menggunakan pesawat udara jenis Fokker 7 (F-7) yang untuk pertama kalinya mendarat di Cililitan yang sekarang bernama Halim Perdanakusuma Airport. Penerbangan dari Belanda ke Indonesia tersebut sering terlambat karena sering melakukan pendaratan darurat di Bulgaria. Penerbangan selanjutnya dilakukan oleh Kapten G.J. Geysersdoffer dengan menggunakan Fokker-7a. Penerbangan perdana mencapai di Jakarta memakan waktu 15 hari dan secara berturut-turut sejak tahun 1928 diadakan penerbangan melalui rute yang sama dan sejak 12 September 1929 diadakan penerbangan berjadwal 2 kali seminggu dengan mempergunakan Fokker 7-B.

Penerbangan dalam negeri di Indonesia (East Indie) dilakukan oleh Koninklijke Nederlandsch Indische Luchtvaart Maatschappij (KNILM), sebuah perusahaan penerbangan yang didirikan oleh The Royal Air Charter tanggal 28 Oktober 1928 yang mulai beroperasi di Indonesia tanggal 1 Nopember 1928. Dalam waktu yang relatif singkat, KNILM telah menghubungkan jaring-jaring penerbangan dalam negeri yang menghubungkan antara Medan - Pekanbaru - Palembang - Semarang - Surabaya dan pada tahun 1938 dilanjutkan terbang ke Bali - Banjarmasin - Tarakan - Kupang dan seterusnya ditugaskan oleh Koninklijke Luchvaart Maatschappij (KLM) melanjutkan penerbangan ke Sydney, Australia. Semasa perang kemerdekaan antara Republik Indonesia dengan Belanda, tugas KNILM diambil alih oleh Dutch Air Forces Squadron yang kemudian mendirikan Inter Insulair Bedrijf yang merupakan anak perusahaan KLM.

Setelah pengakuan kedaulatan, kekayaan Inter Insulair Bedrijf dimasukkan sebagai modal untuk mendirikan Garuda

Indonesia Airways N.V., yang merupakan perusahaan campuran modal KLM dengan modal pemerintah Republik Indonesia. Sementara itu, di Indonesia didirikan Garuda Indonesian Airways NV, sedangkan di Birma didirikan Indonesian Airways setelah memperoleh persetujuan pemerintah Birma untuk mengoperasikan Seulawah RI001 yang dilakukan para kadet penerbang Indonesia seperti Budiarto, Iskak, Syamsudin Noor, Partono, Pardjaman, Sutardjo Sigit cs. Perjalanan penerbangan Seulawah RI001 dari Calcutta di India ke Rangoon di Birma tanggal 26 Januari 1949 tersebut merupakan hari kelahiran Indonesian Airways yang pada saat ini dihibahkan kepada PT Garuda Indonesian Airways sebagai hari kelahiran PT Garuda Indonesia yang sekarang ini.

Pada tahun 1954 saham KLM dibeli oleh pemerintah Republik Indonesia dan status Garuda Indonesian Airways N.V., berubah menjadi Perseroan Terbatas (PT) yang sebagian besar tenaganya masih warga negara asing. Dengan memuncaknya sengketa antara pemerintah Republik Indonesia dengan Belanda mengenai Irian Barat, semua tenaga penerbangan bangsa asing dipulangkan, sehingga dalam tahun 1958 semua tenaga penerbangan praktis sudah diambil alih oleh putera-putera Indonesia. Dengan kembalinya Irian Barat, maka anak perusahaan KLM yang beroperasi di Irian Jaya de Kroonduif diserahkan kepada PT Merpati Nusantara Airlines (MNA) pada tahun 1963.

Setelah Orde Baru, kebijaksanaan pemerintah politik terbuka melahirkan UURI No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA), maka bermunculanlah perusahaan penerbangan berjadwal, tidak berjadwal dan penerbangan umum (General Aviation). Kebijakan di bidang penerbangan secara terbatas (limited multi airlines system). Berbagai perusahaan penerbangan berjadwal seperti PT Garuda Indonesian Airways, PT Merpati Nusantara Airlines, Mandala Airlines, Bouraq Indonesia Airlines, Seulawah Airways, A.O.A. Zamrud Airlines dan terakhir Sempati Airlines sebagai penerbangan berjadwal di samping perusahaan penerbangan tidak berjadwal dan penerbangan umum lainnya. Ketiga perusahaan penerbangan tersebut terakhir pada saat ini telah gulung tikar.

b. *Perkembangan Asuransi Penerbangan*

Asuransi penerbangan diperkirakan mulai dikembangkan pada saat Perang Dunia Pertama. Dalam kenyataannya perkembangan asuransi penerbangan lebih cepat dibandingkan dengan cabang-cabang asuransi yang lain. Pada awalnya asuransi penerbangan ditawarkan oleh The White Cross Insurance Agency (WCIA) dalam tahun 1910, tetapi belum ada bukti adanya kontrak asuransi. Transaksi asuransi di Inggris dan Amerika Serikat berkisar 1914 – 1918 pada saat Perang Dunia Pertama berlangsung. Yang benar-benar sebagai perintis asuransi penerbangan adalah Capt. Lamplough yang menulis asuransi penerbangan atas nama kelompok Union of Canton di mana WCIA bergabung dan berikutnya tahun 1931 didirikan British Aviation Insurance Company yang kemudian membentuk cabang yang melayani berbagai transaksi penerbangan dan cabang berikutnya didirikan dalam tahun 1935 dengan nama Aviation & General Insurance Company yang merupakan kelompok British Company. Sepuluh tahun kemudian, walaupun terganggu dengan Perang Dunia Kedua, transaksi asuransi penerbangan semakin besar karena adanya berbagai resiko yang dihadapi industri penerbangan seperti kerangka pesawat udara, mesin pesawat udara, mesin piston yang besar serta menghadapi meningkatnya tanggung jawab hukum operator dengan lahirnya mesin jet tahun 1958 dan disusul dengan kerangka jumbo jet yang sangat besar resiko yang dihadapi oleh industri penerbangan dalam tahun 1969.

Perkembangan asuransi penerbangan tidak hanya terjadi di Inggris, melainkan juga terdapat di beberapa kawasan, di negara-negara maju lainnya. Kelompok asuransi yang patut dicatat di Amerika Serikat adalah United States Aviation Insurance Group, the United States Aviation Underwriter Inc., dan Aero Insurance Underwriters, sedangkan di Schandinavia ditemukan the Northern Pool of Aviation Insurance, di Perancis terdapat Aerofrancassur, Malatier dan Aviafrance, sedangkan di Jerman juga terdapat Aviation Pool dll.

Di Indonesia belum ditemukan secara pasti sejak kapan asuransi berkembang, namun demikian diperkirakan seiring perkembangan dunia penerbangan di Indonesia. Penutupan asuransi yang dilakukan oleh PT Garuda Indonesian Airways yang diikuti

oleh perusahaan-perusahaan penerbangan yang lain hampir seluruh perusahaan penerbangan juga menutup asuransi atas pesawat udara maupun awak pesawat udara. Penutupan asuransi dilakukan oleh perusahaan asuransi dalam negeri maupun asuransi asing, namun demikian pada saat itu perusahaan yang bergerak bukan di bidang penerbangan, tetapi mempunyai pesawat udara belum seluruhnya mengasuransikan pesawat udara miliknya.

Berbeda dengan asuransi jiwa, asuransi kebakaran dan asuransi pengangkutan laut, maka asuransi penerbangan di Indonesia tidak dapat ditemukan pengaturannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD), hal ini sama dengan asuransi kecelakaan diri (personel accident), asuransi kredit, asuransi engineering dan jenis-jenis asuransi yang berkembang lainnya, namun demikian bukan berarti tidak ada pengaturannya. Mengingat pentingnya peranan asuransi dalam angkutan udara di Indonesia serta perkembangannya dunia penerbangan dalam negeri maupun luar negeri, tampaknya asuransi penerbangan akan berkembang dengan pesat sesuai dengan resiko yang semakin tinggi. Secara yuridis, asuransi penerbangan telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungungan Wajib Kecelakaan Penumpang, Lembaran Negara Nomor 137 yang lebih lanjut dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Dana Pertanggungungan Wajib Kecelakaan Penumpang, Lembaran Negara Nomor 28, Tahun 1965. Menurut Pasal 3 Ayat (1) huruf a. dikatakan tiap penumpang yang sah dari pesawat terbang perusahaan penerbangan nasional wajib membayar iuran melalui perusahaan angkutan yang bersangkutan untuk menutup kerugian akibat kecelakaan selama penerbangan berlangsung. Iuran wajib tersebut digunakan untuk memberi santunan apabila terjadi kerugian disebabkan kematian, atau cacat tetap akibat kecelakaan pesawat terbang.

Pelaksanaan asuransi penerbangan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut diatur antara lain jumlah iuran wajib, cara pembayaran iuran wajib, bukti pembayaran iuran, larangan menjual karcis tanpa pembayaran iuran wajib, kewajiban penumpang menunjukkan kupon bukti pembayaran iuran, instansi yang berwenang menghimpun iuran, pemanfaatan dana sebelum dipakai untuk pembayaran

santunan, kecelakaan yang harus memperoleh santunan, kecelakaan yang tidak memperoleh santunan atau biaya perawatan, jumlah santunan, yang berhak menerima santunan, larangan dan ketentuan sanksi pidana dll.

Sebenarnya Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965 tersebut di atas tidak hanya berlaku terhadap pesawat terbang, tetapi juga berlaku terhadap kendaraan umum lainnya seperti kendaraan darat umum, kereta api dan kapal laut. Kendaraan umum yang dimaksud adalah kendaraan perusahaan milik negara sesuai dengan ketentuan Pasal 8 juncto Pasal 13 PP No. 17 Tahun 1965, namun demikian dalam praktek sehari-hari asuransi wajib berlaku juga terhadap kendaraan umum milik swasta atau kendaraan umum yang tidak dikuasai oleh pemerintah baik kendaraan darat, laut maupun udara.

Asuransi wajib tidak hanya terdapat dalam hukum nasional sebagaimana disebutkan dalam UURI No. 33 tahun 1964 dan PP No. 17 Tahun 1965, melainkan juga dapat ditemukan dalam hukum internasional sebagaimana dimuat dalam Konvensi Roma 1952 tentang Convention on Damage Cause by Foreign Aircraft to Third Party on the Surface. Di dalam Pasal 15 Ayat (1) Konvensi tersebut antara lain dikatakan setiap negara dapat mensyaratkan bahwa setiap perusahaan penerbangan asing yang terbang diwilayahnya wajib mengasuransikan tanggung jawab hukum sesuai dengan jumlah tanggung jawabnya yang tercantum dalam Pasal 11 Konvensi tersebut.

Penanggung jawab harus dilakukan oleh perusahaan yang berwenang menutup asuransi sesuai dengan hukum nasional tempat pesawat udara didaftarkan atau dimana perusahaan asuransi mempunyai tempat kedudukan atau tempat usaha yang utama dan mempunyai kemampuan finansial yang telah diakui oleh kedua negara.

2. RESIKO DAN ASURANSI PENERBANGAN

Resiko dan asuransi penerbangan sulit dipisahkan, karena asuransi mempunyai peranan yang sangat penting dalam rangka membagi beban resiko yang dihadapi oleh perusahaan penerbangan, oleh karena itu kedua masalah tersebut dijelaskan secara berurutan.

a. **Resiko**

Kegiatan penerbangan selalu menghadapi resiko yang tinggi, misalnya kehilangan pesawat udara yang disebabkan oleh berbagai sebab umpamanya kecelakaan pesawat udara, penyitaan, nasionalisasi, diambil untuk keperluan perang, serangan musuh, pembajakan udara, pemberontakan dan lain-lain. Resiko yang lain misalnya kerusakan pesawat udara yang dapat disebabkan karena pemakaian pesawat udara yang terlalu lama (aus), lampainya waktu, kerusakan struktural, pencurian, tindakan teroris, ledakan nuklir atau bom plastik. Selain itu pesawat udara juga selalu berhadapan dengan bahaya pada saat melakukan penerbangan (flight risk), karena selama penerbangan dapat juga mesin mati (ingestion) seperti kemasukan oleh debu gunung berapi, kemasukan burung (bird hazard).

Ingestion merupakan bahaya yang selalu dijamin dalam polis asuransi selama penerbangan berlangsung (ingestion), sebab selama penerbangan berlangsung pesawat udara juga menghadapi cuaca buruk yang dapat membahayakan. Demikian pula pesawat udara juga berhadapan bahaya pada saat taxiing, saat di apron, tinggal landas, mendarat, saat diparkir di hanggar, ditabrak oleh ground power, hubungan arus pendek listrik (korsluiting) yang menyebabkan pesawat udara terbakar, pesawat terbakar pada saat mengisi bahan bakar dll.

Di samping resiko yang dihadapi oleh pesawat udara, kegiatan penerbangan juga masih menghadapi resiko awak pesawat udara. Awak pesawat udara merupakan aset perusahaan yang mahal untuk kegiatan perusahaan penerbangan karena awak pesawat udara memerlukan pendidikan khusus dan biaya yang mahal. Resiko kehilangan awak pesawat udara akan berpengaruh sangat besar terhadap produksi perusahaan dan kadang-kadang dirasakan sangat berat dibandingkan dengan kerusakan pesawat udara. Kehilangan pesawat udara dapat diganti dengan pesawat udara yang baru, tetapi kematian awak pesawat udara yang mempunyai keterampilan sama dengan awak pesawat udara yang meninggal dunia sangat sulit dicarikan penggantinya. Resiko awak pesawat udara tidak hanya dihadapi oleh perusahaan penerbangan, tetapi juga dihadapi oleh awak pesawat udara itu sendiri beserta keluarganya. Resiko yang dihadapi oleh awak

pesawat udara ini antara lain resiko kematian, luka, cacat sementara maupun permanen, sehingga mereka tidak dapat melakukan tugasnya sebagai awak pesawat udara. Khusus untuk penerbang mereka menghadapi kehilangan kecakapan terbang (loss of licence).

Sebagai perusahaan penerbangan juga masih mempunyai resiko terhadap gugatan yang diajukan oleh penumpang, pengirim barang, pos di samping gugatan yang mungkin diajukan oleh pihak ketiga yang tidak tahu menahu penggunaan pesawat udara, tetapi memperoleh dampak negatif penggunaan pesawat udara misalnya kejatuhan benda-benda jatuh dari pesawat udara atau kecelakaan pesawat udara, gugatan demikian juga dihadapi oleh pengusaha bandar udara karena tanggung jawabnya sebagai pengelola bandar udara.

Pengalaman membuktikan resiko pengelola bandar udara juga sangat besar, misalnya kasus tabrakan antara Boeing 747 milik perusahaan penerbangan KLM dengan Boeing 474 milik Pan Am di Tenerife tanggal 27 Maret 1977, tabrakan pesawat udara jenis BA Trident dengan Inex Andria DC-9 di Zagreb tanggal 16 September 1976, robohnya atap perluasan gedung terminal di Teheran yang membawa korban jiwa 40 orang tewas, kerusakan Boeing 747 yang berusaha menghindari tabrakan dengan Boeing 727 di Bandar udara Chicago tahun 1979, tewasnya 110 orang penumpang Boeing 727 di San Diego tahun 1978 yang senggolan dengan Cessna 172, kecelakaan DC-10 tanggal 23 Januari 1983 karena menghantam sea wall di Boston, kecelakaan DC-9 milik Orzak Airlines di Stoux Fall Airport karena tumpukan salju, kecelakaan DC-10 yang menghindari Piper Navajo yang salah melakukan tinggal landas di Anchorage, bahkan di Indonesia sendiri juga terjadi kecelakaan pesawat udara Boeing 747-400 milik perusahaan penerbangan Lufthansa karena landasan jebol.

Resiko lainnya di bandar udara seperti pesawat udara rusak karena ditabrak ground power, terbakar pada saat disimpan di hanggar, pesawat udara terbakar karena percikan bahan bakar, bandar udara terbakar seperti di Kuala Lumpur, kecelakaan pesawat udara yang menghalangi landasan untuk mendarat, kasus 28 black September di Soekarno-Hatta tahun 1986, kecelakaan

penumpang pada saat akan boarding, penumpang yang jatuh karena tergelincir dalam conveyor belt yang tidak diberi peringatan dengan jelas. Di samping perusahaan penerbangan maupun pengelola bandar udara, kegiatan-kegiatan penerbangan lainnya juga menghadapi resiko. Berbagai resiko yang dihadapi industri penerbangan misalnya gugatan yang ditujukan kepada pabrikan, penjual suku cadang (vendor), bengkel perawatan pesawat udara, perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam bidang penunjang bandar udara lainnya seperti ramp handling, ground handling, cargo handling, catering, airport handling, catering dll tidak terlepas dengan resiko yang dihadapi.

b. Asuransi Penerbangan

Mengingat resiko-resiko cukup besar sebagaimana diuraikan di atas, asuransi penerbangan mempunyai peranan yang sangat penting sebagai mitra usaha untuk meringankan beban resiko yang dihadapi para pengusaha di bidang penerbangan baik terhadap perusahaan penerbangan pengelola bandar udara, awak pesawat udara, pabrikan pesawat udara serta semua kegiatan di bidang penerbangan. Berdasarkan data yang akurat perusahaan asuransi dapat memperkirakan resiko yang dihadapi dan membagi beban resiko dengan perusahaan asuransi (reuransi) lainnya. Perusahaan asuransi datang membantu beban resiko yang dihadapi oleh perusahaan penerbangan, seiring dengan perkembangan dunia penerbangan.

Untuk menanggulangi beban resiko tersebut berbagai jenis asuransi penerbangan ditawarkan oleh perusahaan asuransi penerbangan sebagai mitra usaha. Jenis-jenis asuransi penerbangan yang ditawarkan tersebut antara lain all risk hull insurance, war risk hull insurance, all risk property insurance, hull, spares and war risk insurance, loss of use insurance, total loss insurance, actual total loss insurance, passengers liability insurance, third party liability insurance, product liability insurance, aircrew insurance, loss of licence, personnel insurance, airport operator liability insurance dan lain-lain.

Jenis-jenis asuransi tersebut di atas dapat digolongkan menjadi asuransi pesawat udara, asuransi awak pesawat udara dan asuransi tanggung jawab hukum yang terdiri dari tanggung

jawab hukum penyelenggara bandar udara, perusahaan penerbangan baik berjadwal maupun tidak berjadwal serta tanggung jawab pabrik pesawat udara beserta agen-agenya.

3. ASURANSI DALAM UURI NO. 15/1992

a. *Tinjauan Umum*

Kenyataan membuktikan bagaimanapun canggihnya teknologi penerbangan, kecelakaan pesawat udara termasuk di Indonesia tidak dapat dihindarkan sama sekali. Hal ini dibuktikan dengan data yang dapat saya himpun. Menurut data di Indonesia sejak 1980 – 1990 terdapat tidak kurang dari 174 kecelakaan pesawat udara untuk segala kategori. Ini menunjukkan semakin besarnya resiko yang dihadapi oleh pengusaha industri penerbangan baik, penyelenggara bandar udara, perusahaan penerbangan, pabrikan, pembuat pesawat udara maupun berbagai pengusaha lainnya.

Suatu kecelakaan pesawat udara biasanya akan mengakibatkan kerugian yang sangat besar baik terhadap harta benda pemerintah maupun warga negara. Pengalaman mengajarkan kerusakan mesin pesawat terbang di landasan pacu yang pernah dialami oleh perusahaan penerbangan PT Garuda Indonesia di Ujung Pandang telah mengalami kerugian US \$ 4.065.077 atau tidak kurang dari Rp. 30,5 miliar dengan kurs Rp. 7.500,- untung mesin pesawat terbang Airbus A-300-B4 tersebut telah diasuransikan. Demikian pula pengalaman Fokker-28-MK-4000 di Pekanbaru pada saat mendarat mengalami kerusakan landing gear. Akibat kerusakan tersebut PT Garuda Indonesia harus menanggung resiko US \$ 5.850.000,- atau hampir Rp. 44 milyar. Apabila hal itu tidak diasuransikan, sudah pasti merupakan beban resiko yang berat untuk PT Garuda Indonesia.

Kerugian akibat kecelakaan pesawat udara yang juga dialami oleh PT Merpati Nusantara Airlines Fokker 28 nomor penerbangan MZ 724 di Sorong mudah dihitung jumlah kerugian yang diderita oleh PT Merpati Nusantara Airlines. Jumlah kerugian tersebut yang terdiri dari kerugian pesawat udara, tanggung jawab hukum terhadap penumpang, pengirim barang dan pos serta biaya-biaya lainnya tidak kurang dari Rp. 33 milyar tanpa menghitung kerugian jiwa manusia yang telah

menelan korban tidak kurang dari 42 orang. Kerusakan mesin Boeing 747-400 milik perusahaan penerbangan Lufthansa pada saat mendarat di Bali tanggal 26 Agustus 1990 telah mengakibatkan kerugian DM 2 juta, hal ini merupakan beban yang berat bagi penyelenggara bandar udara apabila tidak diasuransikan.

Sebagaimana disebutkan di atas, berdasarkan fakta dan pengalaman ternyata bahwa asuransi penerbangan mempunyai peranan yang sangat penting untuk menjamin kelangsungan hidup perusahaan penerbangan dan kegiatan-kegiatan di bidang penerbangan lainnya, oleh karena itu, secara tegas pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) mengatur asuransi penerbangan khususnya untuk tanggung jawab hukum penyelenggaraan bandar udara, tanggung jawab hukum perusahaan penerbangan terhadap penumpang, pengirim barang dan pos, pihak ketiga dan kewajiban asuransi oleh perusahaan penerbangan untuk awak pesawat udara.

Di dalam UURI No. 15/1992 tidak diatur asuransi pesawat udara dan asuransi tanggung jawab hukum pembuat pesawat udara (pabrikan), melainkan mengatur asuransi tanggung jawab hukum penyelenggara bandar udara, tanggung jawab hukum pengangkut terhadap penumpang, pengirim barang, pos dan tanggung jawab hukum perusahaan penerbangan terhadap pihak ketiga dan terakhir mengatur asuransi awak pesawat udara sebagaimana diuraikan dibawah ini.

b. Asuransi Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Bandar Udara.

Asuransi tanggung jawab hukum penyelenggara bandar udara diatur dalam Pasal 30 UURI No. 15/1992. Menurut Pasal tersebut penyelenggara bandar udara bertanggung jawab terhadap keamanan dan keselamatan penerbangan serta kelancaran pelayanannya. Berdasarkan Ayat (2) Pasal yang sama, tanggung jawab penyelenggara bandar udara wajib diasuransikan yang akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah

Sesuai dengan perintah Ayat (2) Pasal tersebut, kewajiban asuransi penyelenggara bandar udara perlu dijabarkan agar Pasal

30 UURI No. 15 Tahun 1992 dapat dioperasionalkan. Untuk maksud tersebut perlu diuraikan mengenai batas tanggung jawab antara penyelenggara bandar udara dengan perusahaan penerbangan, penyelenggara bandar udara, sistem tanggung jawab penyelenggara bandar udara dan jumlah santunan tanggung jawab bandar udara.

1) Batas Tanggung Jawab Hukum

Di dalam Stb. 1939-100 tentang Ordonansi Pengangkutan Udara, tidak secara tegas kapan tanggung jawab perusahaan penerbangan di mulai dan berakhir, sehingga menimbulkan tumpang tindih antara tanggung jawab hukum perusahaan penerbangan dengan tanggung jawab hukum penyelenggara bandar udara. Contoh kasus kecelakaan penumpang pada saat di gedung terminal atau pada saat menuju ke pesawat udara menimbulkan pertanyaan siapa yang bertanggung jawab apakah penyelenggara bandar udara atau perusahaan penerbangan, demikian pula city terminal yang diselenggarakan di check in di luar bandar udara yang diselenggarakan oleh penyelenggara bandar udara, oleh karena itu perlu kesepakatan batas secara tegas tanggung jawab antara perusahaan penerbangan dengan penyelenggara bandar udara.

2) Penyelenggara Bandar Udara

Di dalam bandar udara yang diselenggarakan oleh Unit Pelaksana Tehnis (UPT), maupun dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) juga terdapat berbagai kegiatan yang bersifat komersial. Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain ground handling, airport handling, cargo handling, catering, ekspedisi muatan pesawat udara, refueling, ware house handling, ramp handling, dan berbagai kegiatan konsesioner seperti restoran, toko, agen perjalanan, penjual jasa dan lain-lain yang semuanya bersifat komersial. Kegiatan-kegiatan demikian tetap wajib mengasuransikan resiko yang mereka hadapi sesuai dengan ketentuan Pasal 30 UURI No. 15 tahun 1992. Untuk maksud tersebut perlu ada hubungan hukum antara penyelenggara bandar udara yang dilakukan oleh UPT maupun oleh BUMN dengan para pengusaha di bandar udara tersebut di atas.

Kegiatan-kegiatan tersebut di atas dilihat dari sisi lokasi dapat dibedakan antara sisi darat (land side) dengan sisi udara (air side). Kegiatan-kegiatan land side biasanya tidak mempunyai pengaruh langsung terhadap keselamatan penerbangan, sedangkan pada sisi udara (air side) pada umumnya berpengaruh langsung terhadap keselamatan penerbangan, walaupun ada pula kegiatan di antara land side dengan air side. Mengingat resiko yang dihadapi, hendaknya dibedakan sistem tanggung jawab pada kedua jenis lokasi tersebut.

3) Sistem Tanggung Jawab

Berbicara mengenai sistem tanggung jawab dikenal 3 macam sistem tanggung jawab yaitu tanggung jawab atas dasar kesalahan (based on fault liability) yang diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata, sistem tanggung jawab praduga bersalah (presumption of liability) dan sistem tanggung jawab mutlak (absolute liability).

Di antara ketiga sistem tanggung jawab tersebut diatas yang relevan dengan tanggung jawab penyelenggara bandar udara adalah sistem tanggung jawab praduga bersalah (presumption of liability) dan sistem tanggung jawab mutlak (absolute liability). Sistem tanggung jawab bersalah (presumption of liability) mengandung pengertian penyelenggara bandar udara otomatis bersalah kecuali dibuktikan sebaliknya artinya penyelenggara bandar udara otomatis membayar santunan kepada korban kecelakaan di bandar udara, kecuali penyelenggara bandar udara membuktikan korban berbuat salah atau penyelenggara bandar udara membuktikan tidak bersalah dan sebagai imbalannya penyelenggara bandar udara hanya membayar jumlah santunan yang telah ditetapkan, berapapun besarnya kerugian yang diderita oleh korban, penyelenggara bandar udara tidak akan membayar lebih besar dari jumlah santunan yang telah ditetapkan oleh undang-undang.

Sistem praduga bersalah (presumption of liability) memberi perlindungan hukum (exoneration) kepada penyelenggara bandar udara untuk membuktikan bahwa

penyelenggara bandar udara tidak bersalah atau kecelakaan korban disebabkan kesalahan sendiri. Dalam hal demikian penyelenggara bandar udara bebas membayar santunan. Sistem ini juga menguntungkan korban kecelakaan karena korban tidak perlu membuktikan kesalahan penyelenggara bandar udara, tetapi apabila korban dapat membuktikan kesalahan yang disengaja (wilful misconduct) oleh penyelenggara bandar udara, maka penyelenggara bandar udara tidak berhak menikmati batas maksimum santunan dalam arti berapapun kerugian yang diderita oleh korban kecelakaan, penyelenggara bandar udara harus membayar kerugian yang diderita korban (unlimited liability).

Sistem tanggung jawab praduga bersalah (presumption of liability) dapat diterapkan untuk kegiatan-kegiatan non aeronautika yang pada umumnya terletak pada sisi darat (land side). Jenis-jenis kegiatan non aeronautika akan diatur dalam keputusan Menteri. Sehubungan dengan hal ini, perlu ditetapkan jenis-jenis kegiatan non aeronautika. Jumlah santunan maupun jenis kegiatan non aeronautika ditetapkan oleh Menteri untuk menjamin fleksibilitas dan tidak cepat ketinggalan dengan kesadaran hukum masyarakat. Jumlah tanggung jawab tersebut yang berupa santunan harus diasuransikan sedangkan jumlah premi diserahkan kepada perusahaan asuransi secara bersaing.

Di atas disebutkan yang relevan dalam tanggung jawab penyelenggara bandar udara adalah sistem tanggung jawab mutlak (absolute liability) dan sistem tanggung jawab berdasarkan praduga bersalah (presumption of liability). Sistem tanggung jawab mutlak (absolute liability) berarti bahwa penyelenggara bandar udara otomatis membayar santunan kepada korban kecelakaan tanpa memperoleh perlindungan hukum (exoneration) untuk membela diri sebagaimana dimiliki oleh presumption of liability. Sistem tanggung jawab mutlak cocok diterapkan untuk kegiatan-kegiatan aeronautika, karena kegiatan aeronautika erat sekali pengaruhnya terhadap keselamatan penerbangan. Dengan demikian korban kecelakaan tidak perlu membuktikan kesalahan penyelenggara bandar

udara, khususnya air side, karena apabila korban harus membuktikan kesalahan penyelenggara bandar udara, korban tidak mungkin melakukan pembuktian.

4) Jumlah Santunan dan Premi Asuransi

Berdasarkan sistim tanggung jawab praduga bersalah maupun sistim tanggung jawab mutlak (absolute liability), jumlah santunan yang harus dibayar oleh penyelenggara bandar udara harus ditetapkan dan tidak boleh dilampaui (unbrakable limit). Pengalaman membuktikan bahwa apabila jumlah ganti rugi atau santunan telah ditetapkan secara tegas dalam peraturan pemerintah kurang menjamin fleksibilitas dan sering cepat ketinggalan, sehingga tidak memenuhi sasaran yang diharapkan, oleh karena itu sebaiknya dalam peraturan pemerintah hanya mengatur kreteria penetapan santunan. Besarnya santunan ditetapkan dengan keputusan Menteri yang dapat ditinjau kembali dalam waktu tertentu misalnya 3 atau 5 tahun. Besarnya premi yang harus dibayar oleh penyelenggara bandar udara ditetapkan oleh perusahaan asuransi secara bersaing menurut harga pasar.

5) Jenis Kecelakaan Yang Harus Memperoleh Santunan

Di dalam peraturan pemerintah perlu diatur jenis-jenis kecelakaan yang harus memperoleh ganti rugi atau santunan dari penyelenggara bandar udara, misalnya kematian, cacad tetap, perawatan, penguburan dalam hal tidak ada ahli waris dll.

c. *Asuransi Tanggung Jawab Hukum Pengangkut.*

1) Latar Belakang

Dewasa ini tanggung jawab perusahaan penerbangan, dalam hal ini pengangkut diatur dalam Pasal 28, 29, dan 30 Stb. 1939-100. Menurut Pasal 30 disebutkan tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang, dalam hal meninggal dunia sebagai akibat kecelakaan pesawat udara adalah Rp. 12.500,- Mengingat sistem tanggung jawab Stb. 1939-100 adalah presumption of liability maka batas jumlah santunan Rp. 12.500,- tidak boleh dilampaui atau dengan perkataan lain jumlah maksimum santunan adalah Rp. 12.500,-

Jumlah santunan tersebut ditinjau dari standar hidup, keadaan sosial ekonomi bangsa Indonesia serta tingkat inflasi yang ada jelas tidak memadai. Untuk itu pemerintah mengambil kebijaksanaan yang diawali sejak kecelakaan pesawat terbang milik Garuda Indonesian Airways jenis Electra dengan registrasi RK-GLB dalam tahun 1966 di Manado sebesar Rp. 300.000,- yang seterusnya diikuti santunan pada kecelakaan pesawat terbang jenis Fokker 27 registrasi PK-GFJ di Beranti dalam tahun 1974 sebesar Rp. 1.000.000,- kecelakaan pesawat terbang jenis fokker 28 milik Garuda Indonesian Airways dengan registrasi PK-GVC di Palembang dalam bulan September 1975 sebesar Rp. 1.000.000,-santunan kecelakaan pesawat terbang Twin Otter milik PT Merpati Nusantara Airlines di Tinombala dalam tahun 1976 sebesar Rp. 2.750.000,-, santunan kecelakaan pesawat terbang jenis Fokker-28 milik Garuda Indonesian Airways registrasi PK-GVE pada tanggal 11 Juli 1979 sebesar Rp. 3.400.000,, santunan kecelakaan pesawat terbang milik PT Bouraq Indonesia Airlines dalam tahun 1980 di Karawang sebesar Rp. 3.400.000,-, santunan kecelakaan pesawat terbang milik Garuda Indonesia di Palembang pada tanggal 20 Maret 1982 sebesar Rp. 5.000.000,-, santunan kecelakaan pesawat terbang milik Garuda dan milik PT Merpati Nusantara Airlines dalam tahun 1987 sebesar Rp. 13.000.000,- dan terakhir berdasar saran Menteri Perhubungan besarnya santunan adalah US \$20.000,- yang dibayarkan dalam bentuk rupiah dengan nilai tukar pada saat kecelakaan terjadi.

Kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah tersebut di atas, walaupun dalam praktek diterima sepenuhnya oleh masyarakat, dari segi hukum masih dipertanyakan legalitasnya, untuk itu lahirlah Pasal 43 UURI No 15 Tahun 1992.

2) Sistim Tanggung Jawab Hukum dan Santunan Dalam PSL 43:

Pasal 43 UURI No. 15/1992 menyatakan perusahaan angkutan udara yang melakukan kegiatan angkutan udara niaga bertanggung jawab atas kematian atau lukanya penumpang

yang diangkut, musnah atau hilang atau rusak barang. Dalam hal terjadi kelambatan penumpang dan atau barang apabila terbukti disebabkan kesalahan pengangkut, pengangkut harus bertanggung jawab.

Dari sisi sistim tanggung jawab, berlaku sistim tanggung jawab atas dasar praduga bersalah (*presumption of liability*) untuk penumpang yang meninggal dunia, barang musnah, hilang atau rusak sedangkan dalam hal kelambatan penumpang dan atau barang berlaku tanggung jawab atas dasar kesalahan (*based on fault liability*) dengan demikian ketentuan tersebut cukup memadai.

Dari segi jumlah batas maksimum tanggung jawab, menurut Pasal 43 ayat (2) perlu dijabarkan lebih lanjut. Berdasarkan pengalaman dan praktek tersebut di atas penjabaran tersebut harus fleksibel dapat mengikuti standar hidup, keadaan sosial ekonomi bangsa Indonesia serta tingkat inflasi yang ada sehingga dapat memenuhi kebutuhan dan kesadaran hukum masyarakat Indonesia. Untuk itu disarankan agar dalam peraturan pemerintah dirumuskan kriteria penentuan jumlah santunan sedangkan jumlah santunan itu sendiri diatur dengan keputusan Menteri yang dapat ditinjau dalam waktu tertentu dengan referensi UURI No. 33 Tahun 1964 juncto Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1965 beserta keputusan Menteri Keuangan sebagai pelaksanaannya.

3) Tanggung Jawab Hukum Pihak Ketiga Dalam Pasal 44

Di dalam Pasal 44 UURI No. 15/1992 diatur tanggung jawab seorang atau badan hukum yang mengoperasikan pesawat udara. Menurut Pasal tersebut dikatakan setiap orang atau badan hukum yang mengoperasikan pesawat udara bertanggung jawab terhadap kerugian yang diderita oleh pihak ketiga yang diakibatkan oleh pengoperasian pesawat udara atau kecelakaan pesawat udara atau jatuhnya benda-benda lain dari pesawat udara. Dalam Ayat (2) Pasal yang sama dikatakan persyaratan dan tata cara untuk memperoleh santunan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Dari segi sistim tanggung jawab lebih tepat berlaku tanggung jawab mutlak (*absolute liability*) sebab dengan

sistim tersebut pihak ketiga tidak perlu membuktikan kesalahan operator dan operator tidak dapat mengelak atau membebaskan diri dari tanggung jawab, sedangkan dari segi batas tanggung jawab perlu dijabarkan kriteria penentuan jumlah santunan yang harus diberikan kepada pihak ketiga. Jumlah santunan itu sendiri diatur dalam keputusan Menteri untuk menjamin fleksibilitas tanpa mengurangi kepastian hukum. Sebagian kriteria untuk menentukan jumlah santunan barang kali atas pertimbangan standar hidup, keadaan sosial ekonomi bangsa Indonesia, tingkat inflasi, memperhatikan kelangsungan hidup perusahaan penerbangan serta pendapat masyarakat melalui organisasi profesi maupun saluran yang lain, sedangkan permohonan santunan diajukan kepada perusahaan asuransi yang ditunjuk oleh perusahaan penerbangan yang bersangkutan dengan cara mengisi formulir yang akan diatur lebih lanjut oleh Menteri Perhubungan.

4) Asuransi Tanggung Jawab Hukum Pengangkut

Pasal 47 UURI No. 15/1992 mengatur asuransi tanggung jawab pengangkut. Menurut Pasal tersebut setiap orang atau badan hukum yang mengoperasikan pesawat udara wajib mengasuransikan tanggung jawabnya terhadap penumpang, pengirim barang, pos, dan terhadap pihak ketiga di permukaan bumi. Sebagaimana diketahui bahwa Stb. 1939-100 hanya mengatur tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang, pengirim barang dan pos tanpa mewajibkan kepada pengangkut untuk mengasuransikan tanggung jawabnya, sehingga dengan ketentuan Pasal 43 yuncto Pasal 47 UURI No. 15 Tahun 1992 merupakan penyempurnaan dan saling mengisi antara Stb. 1939-100 dengan UURI No. 15 Tahun 1992.

Stb. 1939-100 juga tidak mengatur tanggung jawab pengangkut terhadap pihak ketiga, apalagi asuransinya. Dengan demikian, Pasal 43 yuncto Pasal 47 juga merupakan penyempurnaan sistim tanggung jawab atas dasar kesalahan (based on fault liability) sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata, karena KUH Perdata sendiri juga belum mengatur secara tegas kewajiban mengasuransikan tanggung jawab terhadap pihak ketiga.

Perlu dicatat disini bahwa masalah asuransi tanggung

jawab terhadap pihak ketiga dalam hukum internasional telah diatur dalam konvensi Roma 1952 tentang Convention on Damage Caused by Foreign Aircraft to Third Party on the Surface yang biasa disebut Third Party Liability, sedangkan kewajiban asuransi dalam hukum nasional juga dapat ditemui dalam UURI No. 33 Tahun 1964 juncto Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1965 beserta peraturan pelaksanaannya. Dengan demikian asuransi wajib bukan masalah lagi dalam dunia penerbangan dewasa ini.

Dalam hubungannya dengan asuransi wajib terhadap pihak ketiga, perlu menetapkan jumlah santunan maksimum yang menjadi tanggung jawab perusahaan penerbangan yang harus dibayarkan kepada pihak ketiga. Seperti halnya dalam tanggung jawab atas dasar praduga bersalah, maka disarankan dalam peraturan pemerintah diatur kriterianya, sedangkan jumlah santunan ditetapkan dengan keputusan Menteri.

Masalah lain yang perlu penegasan siapa yang dimaksudkan bertanggung jawab. Di dalam Pasal 47 UURI No. 15/1992 dikatakan setiap orang atau badan hukum yang mengoperasikan pesawat udara. Dalam hubungan ini disarankan memakai istilah operator yang berarti berlaku juga semua perusahaan penerbangan baik komersial maupun tidak komersial.

Daftar bacaan :

1. DR. E. SAEFULLAH WIRADIPRADJA SH. LLM., DR.
DR. MIEKE KOMAR KANTAATMADJA SH MCL CN Eds.
Hukum Angkasa dan Perkembangannya
Penerbit : Remadja Karya
2. K. MARTONO SH LLM
HUKUM UDARA, ANGKUTAN UDARA DAN HUKUM
ANGKASA
Penerbit : Alumni – Bandung 1987.
3. K. MARTONO SH LLM
PROBLEMATIK UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN
1992
Tidak diterbitkan.
4. Seminar Hukum Pengangkutan Udara.
Penerbit : BPHN
Diedarkan : Penerbit Bina Cipta
5. ADEL SALAH EL DIN
Aviation Insurance : Practice, Law and Reinsurance
Cairo, Adel Salah Din.
6. DANALD H. BUNKER
The Law of Aerospace Finance in Canada
Institute and Center of Air and Space Law
Mc Gill University 1988
7. Sedgwick Group
Annual Report – 1992
8. A Review of Airport Liability Insurance
Produced and Presented by Bowring Aviation.
9. SUHERMAN Prof.
Naskah Akademis RUU tentang Asuransi Angkutan Udara
Tidak Diterbitkan.