

## PK-MTX: UJI COBA YANG BERHASIL?

E. Suherman\*

### ABSTRACT

On April-20, 1997 a Merpati Airlines ATP aircraft, with the callsign MZ-106, crashed in the island of Belitung, with considerable loss of lives, causing grief and sorrow to those left behind. It has been realized since the beginning of commercial air transportation that somehow or other, users of air transport must be protected against the risks of aviation. One of the most important elements of protection is the liability of the air carrier. Thus, the Warsaw Convention came into being in 1929, still in force and adhered to by more than 160 states. An ordinance similar to the Warsaw Convention with some additions and changes was enacted in Indonesia in 1939, applicable to domestic carriage by air. However, after almost 60 years, the need was felt to make improvements in the system of liability contained in the Carriage by Air Ordinance of 1939. An attempt was made by including 2 articles in Law No. 15/1992 on Aviation and some articles in Government Regulation No. 40 of 1995 of Air Transport, providing for liability of the air carrier and the amounts to be paid to victims of air accidents. The implementation of those provisions in practice will show whether the provisions are satisfactory.

Kecelakaan pesawat ATP Merpati Nusantara Airlines PK-MTX dengan nomor penerbangan MZ-106 di Pulau Belitung pada tanggal 20 April 1997 adalah kecelakaan pesawat udara komersial pertama setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1995 tentang Angkutan Udara dan menelan korban agak banyak. Dengan demikian, kecelakaan PK-MTX tersebut dapat dijadikan suatu uji coba, bukan suatu uji coba bagi kelayakan udara pesawat PK-MTX, akan tetapi bagi pelaksanaan Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan dan Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1995 tentang Angkutan Udara.

Gejala yang menarik dalam bidang angkutan adalah bahwa sampai sekarang masih saja belum ada pengertian yang jelas mengenai tanggung jawab pengangkut, asuransi tanggung jawab dan "Asuransi Jasa Raharja". Gejala ini merugikan pemakai jasa angkutan yang menjadi korban kecelakaan, terutama kecelakaan di darat dan di perairan, karena masalah

---

\* Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Universitas Trisakti, dan Universitas Tarumanagara, Ketua Umum Perhimpunan Ahli Hukum Asuransi Indonesia (PARAI).

tanggung jawab pengangkut selalu diabaikan. Masalah hukum yang patut dikemukakan sehubungan dengan kecelakaan tersebut adalah apakah menurut hukum yang berlaku keluarga yang ditinggalkan berhak atas ganti rugi atau dengan perkataan lain apakah Merpati Nusantara selaku pengangkut menurut hukum wajib membayar ganti rugi kepada yang berhak untuk para korban yang meninggal dunia pada kecelakaan tersebut.

Sebagaimana disebutkan di atas kecelakaan PK-MTX merupakan suatu uji coba atau suatu "test case" bagi UU No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan dan PP No. 40 Tahun 1995 tentang Angkutan Udara, khususnya mengenai pelaksanaan pasal-pasal yang mengatur tentang tanggung jawab pengangkut untuk penumpang yang diangkutnya. Dalam pemberitaan harian *Kompas* tanggal 21 April 1997 tentang kecelakaan tersebut hanya disebutkan asuransi, yaitu asuransi Jasa Raharja. Kemudian disusul berita tentang dibayarkannya santunan oleh konsorsium asuransi, tapi sampai sekarang, sepanjang pengetahuan saya, belum ada berita tentang dibayarkannya ganti rugi oleh perusahaan penerbangan Merpati Nusantara. Sebagaimana diketahui apa yang disebut asuransi Jasa Raharja adalah asuransi wajib bagi penumpang kendaraan umum termasuk pesawat udara berdasarkan UU No. 33 Tahun 1964 jo. PP No. 17 Tahun 1965. Tidak disebut berapa "santunan" yang akan diperoleh dari Merpati sendiri. Apabila memang tidak disebut-sebut karena sudah dengan sendirinya akan diberikan, maka tidak menjadi masalah karena penumpang tidak dirugikan. Akan tetapi andaikata ada unsur ketidaktahuan, seperti misalnya pernah terdengar di siaran TV ucapan seorang pakar sehubungan dengan kecelakaan kapal ferry KM "Gurita" beberapa waktu yang lalu bahwa dengan pemberian santunan oleh Jasa Raharja perusahaan angkutan tidak lagi harus membayar ganti rugi sesuai dengan hukum yang berlaku mengenai tanggung jawab hukum maka memang harus diakui bahwa dalam praktek agaknya masih belum jelas hubungan antara Asuransi yang diadakan berdasarkan UU No. 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungjawaban Wajib Kecelakaan Penumpang Kendaraan Umum, yang umum dikenal dengan Asuransi Jasa Raharja (karena pengelolaannya memang diserahkan kepada PT Asuransi Jasa Raharja) dan peraturan pelaksanaannya PP No. 17 Tahun 1965 dan tanggung jawab hukum seorang pengangkut udara berdasarkan Ordonansi Pegangkutan Udara *Staatsblad* 1939 No. 100 tentang Angkutan Udara (*Luchtvervoerordonnantie*), UU No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan, dan PP No. 40 Tahun 1995 tentang Angkuta Udara.

Asuransi Jasa Raharja merupakan asuransi yang wajib ditutup oleh tiap penumpang kendaraan umum termasuk penumpang pesawat udara

komersial, yang preminya dibayar sendiri oleh penumpang meskipun disatukan dengan tiket, sehingga pengangkut, dalam hal ini perusahaan penerbangan hanya berfungsi sebagai pemungut premi yang harus disetorkan kepada PT Asuransi Jasa Raharja. Pasal 14 PP No. 17 Tahun 1965 dengan tegas menyebutkan bahwa "pemberian santunan berdasarkan UU No. 33 Tahun 1964 tidak menghilangkan tanggung jawab hukum dari pengangkut." Ketentuan ini, pada hemat saya, cukup jelas. Dengan demikian, meskipun santunan asuransi Jasa Raharja telah dibayarkan, penumpang atau keluarganya masih mempunyai hak atas ganti rugi berdasarkan ketentuan-ketentuan mengenai tanggung jawab hukum seorang pengangkut, baik pengangkut di darat, laut, maupun udara.

Khusus untuk angkutan udara peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan-ketentuan mengenai tanggung jawab pengangkut adalah Ordonansi Pengangkutan Udara (S. 1939 No. 100), UU No. 15 Tahun 1992 dan PP No. 40 Tahun 1995. Pasal 24 Ayat (1) Ordonansi Pengangkutan Udara menentukan sebagai berikut:

1. Pengangkut bertanggung jawab untuk kerugian sebagai akibat dari luka atau jejas-jejas (*injury*) lain pada tubuh, yang diderita oleh seorang penumpang, bila kecelakaan yang menimbulkan kerugian itu ada hubungannya dengan pengangkutan udara dan terjadi di atas pesawat terbang atau selama melakukan suatu tindakan dalam hubungan dengan naik ke atau turun dari pesawat terbang.
2. Apabila luka tersebut mengakibatkan kematian, maka suami atau isteri dari si mati, anak-anaknya, atau orang tuanya, yang menjadi tanggungan si mati, dapat menuntut ganti kerugian, yang dinilai sesuai dengan kedudukan dan kekayaan mereka yang bersangkutan serta sesuai dengan keadaan.

Selanjutnya Pasal 30 Ayat 1 Ordonansi menetapkan, "Pada pengangkutan penumpang tanggung jawab pengangkut terhadap tiap-tiap penumpang atau terhadap keluarganya yang disebutkan ayat 2 Pasal 24 bersama-sama, dibatasi sampai jumlah dua belas ribu lima ratus rupiah (Rp 12.500). Jika ganti kerugian ditetapkan sebagai suatu bunga, maka jumlah uang yang dibungakan itu tak boleh melebihi jumlah di atas. Tetapi penumpang dapat mengadakan persetujuan khusus dengan pengangkut untuk meninggikan batas tanggung jawab itu."

---

\* Terjemahan oleh penulis. Untuk teks selengkapnya lihat: E.Suherman, *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Udara Indonesia*, Bandung: Eresco, 1962, Lalmpiran 2.

Pasal 43 Undang-undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan menentukan:

- (1) Perusahaan angkutan udara yang melakukan kegiatan angkutan udara niaga bertanggung jawab atas: (a) kematian atau lukanya penumpang yang diangkut; (b) musnah, hilang atau rusaknya barang yang diangkut; (c) keterlambatan angkutan penumpang dan/atau barang yang diangkut apabila terbukti hal tersebut merupakan kesalahan pengangkut.
- (2) Batas jumlah ganti rugi terhadap tanggung jawab pengangkut sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

UU No. 15 Tahun 1995 masih memberlakukan Ordonansi Pengangkutan Udara, sebagaimana terlihat dari Ketentuan Peralihan, Pasal 74, yang berbunyi sebagai berikut:

Dengan berlakunya Undang-undang ini maka:

- a. Ordonansi Pengangkutan Udara (*Luchtvervoer Ordonnantie*; Staatsblad 1939 No. 100) dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini atau belum diganti dengan Undang-undang yang baru.
- b. Semua peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 83 Tahun 1958 tentang Penerbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 159, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1687) dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan undang-undang ini.

Pasal 42 PP No. 40 Tahun 1995 menentukan sebagai berikut:

Perusahaan angkutan udara yang melakukan kegiatan angkutan udara niaga berjadwal bertanggung jawab atas:

- a. kematian atau lukanya penumpang yang diangkut;
- b. musnah, hilang atau rusaknya barang yang diangkut;
- c. keterlambatan angkutan penumpang dan/atau barang yang diangkut apabila terbukti hal tersebut merupakan kesalahan pengangkut.

Pasal 43 Ayat (1):

Santunan untuk penumpang yang meninggal dunia karena kecelakaan pesawat udara ditetapkan sebesar Rp 40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah).

Mudah-mudahan banyaknya ketentuan ini tidak sampai membingungkan para pelaksana dan pihak-pihak yang mempunyai

kewajiban menyelesaikan kewajiban hukum Merpati sehubungan dengan kecelakaan pesawat PK-MTX. Apalagi kalau ditambah dengan ketentuan dalam KUHPerdara Pasal 1365, yang mungkin pula diberlakukan dalam konteks Ordonansi Pengangkutan Udara.

Kalau kita pelajari ketentuan-ketentuan yang dikutip di atas, saya mendapat kesan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut disusun agak ceroboh. Misalnya, ketentuan dalam Pasal 43 Ayat (2) UU No. 15 Tahun 1992 mengatakan: "Batas jumlah ganti rugi terhadap tanggung jawab pengangkut sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah." Peraturan pemerintah yang dimaksud telah keluar, dan Pasal 43 Ayat (1) langsung menetapkan santunan untuk penumpang yang meninggal dunia suatu jumlah tetap sebesar Rp 40.000.000 (empat puluh juta rupiah). Pertanyaan timbul, apa yang dimaksud dengan kata-kata "batas jumlah ganti rugi"? Apakah sama artinya dengan kata-kata "tanggung jawab pengangkut dibatasi sampai jumlah Rp 12.500 (dalam teks aslinya 12.500 gulden)." Batas tanggung jawab dalam Ordonansi Pengangkutan Udara merupakan komponen yang tidak terpisahkan dari sistem tanggung jawab yang dipakai dalam Ordonansi Pengangkutan Udara dan sesuai dengan Konvensi Warsawa Tahun 1929 yang mengatur tanggung jawab pengangkut pada angkutan udara internasional, yang sampai sekarang masih berlaku dan diikuti Indonesia sebagai anggota.

Sementara itu Direktorat Jenderal Perhubungan Udara dalam bulan Juni 1994 telah mengadakan lokakarya untuk membahas konsep penyempurnaan RUU tentang Tanggung Jawab Pengangkut pada Angkutan Udara sebagai pengganti Ordonansi Pengangkutan Udara (S. 1939 No.100). Pada hemat saya isi RUU ini yang terdiri dari 57 pasal pantas menjadi pengganti dari Ordonansi Pengangkutan Udara yang terdiri dari 39 pasal, lain halnya dengan Pasal 43 UU.No. 15 Tahun 1992 dan Pasal 42 dan 43 PP No. 40 Tahun 1995 yang mencoba untuk mengatur masalah tanggung jawab pengangkut pada angkutan udara hanya dalam beberapa pasal. Ordonansi Pengangkutan Udara sudah jelas harus diganti, akan tetapi bukan dengan satu pasal dua pasal yang tidak jelas dan tidak lengkap.

Sehubungan dengan pemberitaan lanjutan mengenai kecelakaan tersebut yang menyebutkan bahwa telah diberikan pula santunan oleh konsorsium perusahaan asuransi, dugaan kuat saya adalah bahwa yang dimaksud dengan "konsorsium" adalah perusahaan-perusahaan asuransi yang bersama-sama menanggung risiko tanggung jawab Merpati Nusantara terhadap penumpang dan muatan yang diangkutnya sebagai pelaksanaan dari ketentuan mengenai wajib asuransi bagi perusahaan penerbangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 47 UU No. 15 tentang Penerbangan.

Pada hemat saya, ungkapan bahwa konsorsium asuransi membayarkan santunan untuk para korban secara yuridis adalah keliru.

Sebagai perbandingan dapat saya kemukakan bahwa dalam satu-satunya kasus gugatan mengenai tanggung jawab pengangkut udara di Indonesia yang sampai ke tingkat Mahkamah Agung, yaitu kasus Sarah Oswald-Vermaak lawan PN Garuda Indonesian Airways sehubungan dengan kecelakaan pesawat DC-3 Garuda di Gunung Burangrang pada tahun 1960 yang menewaskan semua penumpangnya, termasuk suami Ny. Sarah Oswald-Vermaak, seorang warga negara Swiss. Semua biaya perkara, termasuk biaya pengacara dan ganti rugi yang harus dibayarkan oleh Garuda, memang menjadi tanggungan perusahaan asuransi di mana PN Garuda mengasuransikan risiko tanggung jawabnya, akan tetapi yang muncul di pengadilan dan yang membayarkan ganti rugi adalah PN Garuda, sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku serta polis yang bersangkutan. Suatu prinsip yang penting adalah bahwa apakah pengangkut mengasuransikan dirinya terhadap semua risiko tanggung jawabnya atau tidak, adalah urusan pengangkut sendiri, tetapi tanggung jawabnya menurut hukum, bagaimanapun juga, tetap ada. Hasil "uji coba" PK-MTX akan sempurna apabila jelas dinyatakan bahwa "santunan" yang dibayarkan oleh konsorsium perusahaan asuransi adalah ganti rugi yang harus dibayarkan oleh Merpati Nusantara. Semoga jelas kiranya bahwa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang, seorang korban kecelakaan atau keluarga yang ditinggalkannya berhak atas baik santunan asuransi Jasa Raharja yang merupakan asuransi pribadinya, maupun ganti rugi yang menjadi tanggung jawab pengangkut yang bersangkutan. Demi perlindungan hukum yang lengkap bagi pemakai jasa angkutan, semoga preseden yang diberikan oleh kecelakaan PK-MTX dapat diberlakukan bagi semua pemakai jasa angkutan yang menjadi korban kecelakaan.