

**TANGGUNG JAWAB PENGANGKUT TERHADAP
KESELAMATAN BARANG (KARGO) DALAM
PENGANGKUTAN UDARA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 1992**

T E S I S



OLEH :

**MAHIDIN ATIN DESKY
03M0001**

**MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2005**

HALAMAN PERSETUJUAN

**TANGGUNG JAWAB PENGANGKUT TERHADAP
KESELAMATAN BARANG (KARGO) DALAM
PENGANGKUTAN UDARA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 1992**

Tesis

Oleh :

**MAHIDIN ATIN DESKY
03M0001**

Program Studi Hukum Bisnis

**Yogyakarta,.....2005
Telah disetujui oleh :**

Pembimbing II,

Pembimbing I,

(Nazaruddin, SH., M.Hum)

(Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH)

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian.....	6
E. Tinjauan Pustaka	6
F. Metode Penelitian.....	16
G. Sistematika Pembahasan.....	18
 BAB II PERJANJIAN PENGANGKUTAN UDARA.....	 21
A. Pengertian Perjanjian Pengangkutan Udara	21
B. Hak dan Kewajiban Para Pihak dalam Perjanjian Pengangkutan Udara	31
C. Prinsip-prinsip Tanggung Jawab Pengangkut	36
D. Dokumen dalam Pengangkutan Udara	51
 BAB III TANGGUNG JAWAB PENGANGKUT TERHADAP KESELAMATAN BARANG (KARGO) DALAM PENGANGKUTAN UDARA DOMESTIK.....	 60
A. Pelaksanaan Tanggung Jawab Pengangkut terhadap Keselamatan Barang (Kargo) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992	60

B. Ganti Rugi Yang Dapat Diberikan Oleh Pengangkut	67
C. Hal-hal Yang Membebaskan Pengangkut Dari Tanggung Jawab	70
BAB IV PENUTUP	79
A. Kesimpulan	79
B. Saran-saran	80

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Transportasi atau pengangkutan dewasa ini semakin dibutuhkan oleh banyak pihak, baik itu pengangkutan darat, laut maupun udara. Karena sarana pengangkutan inilah yang melayani masyarakat dalam mengangkut dan memindahkan orang atau barang dari suatu tempat ke tempat lain, baik dalam lingkup lokal, regional, nasional, maupun internasional. Di samping itu pengangkutan merupakan salah satu sarana dalam menunjang kehidupan bangsa, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, menunjang pertumbuhan ekonomi, dan membantu dalam usaha pemerataan dan penyebaran pembangunan.

Selanjutnya apabila dihubungkan dengan keadaan geografis negara Indonesia yang terdiri dari banyak pulau yang masing-masing dibatasi oleh lautan, maka masalah transportasi atau pengangkutan ini merupakan unsur yang sangat vital untuk menghubungkan antara Daerah yang satu dengan yang lainnya. Demikian juga pada masa sekarang ini pemerintah Indonesia sedang berupaya untuk menggalakkan sektor pariwisata dan perdagangan. Pada sektor pariwisata dan perdagangan ini sarana transportasi juga memegang peranan yang sangat penting dan menentukan.

Pengangkutan udara merupakan salah satu bentuk pengangkutan, di mana dalam pengangkutan ini pesawat terbang digunakan sebagai alat

angkutan. Pengangkutan dengan pesawat udara dapat dijadikan pilihan yang tepat dalam pengangkutan penumpang dan barang (kargo) disebabkan oleh beberapa alasan, mengingat keadaan geografis wilayah negara Indonesia yang terdiri dari banyak pulau. Alasan orang atau pihak tertentu memilih pengangkutan udara disamping dirasa lebih praktis, yaitu perjalanan dapat ditempuh dengan waktu yang singkat, juga dapat memberikan kenyamanan dibandingkan dengan sarana transportasi lainnya.

Berkembangnya industri angkutan udara baik internasional maupun nasional dewasa ini tidak lepas kaitannya dengan kemajuan teknologi penerbangan. Kemajuan teknologi modern telah banyak membawa perubahan dalam pengangkutan udara.¹

Pada awal pertumbuhannya, wahana pengangkutan udara masih menggunakan pesawat-pesawat udara berbadan sempit, seperti jenis DC2 Hiver, F2 dan F3 yang kapasitas atau daya angkutnya masih sangat terbatas. Demikian juga dalam hal kecepatannya masih relatif lebih lama dibanding sekarang ini, misalnya penerbangan komersial perdana dari Bandar Udara Schiphol Amsterdam ke Batavia memakan waktu 15 hari.² Namun demikian, jangka waktu tersebut sudah sangat cepat pada zaman itu.

Kemudian seiring dengan perkembangan teknologi modern, dapat diproduksi pesawat udara berbadan lebar dengan kapasitas atau daya angkut yang makin besar dan selanjutnya juga mulai diproduksi mesin-mesin pesawat udara yang makin canggih, seperti mesin jet.

¹ Ridwan Khairandy, *Modul Kuliah Hukum Pengangkutan*, hlm.1

² K. Martono, 1987, *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa*, Alumni, Bandung, hlm.5

Dibandingkan dengan bentuk atau jenis pengangkutan lainnya, moda angkutan udara mempunyai kelebihan dalam hal kecepatannya yang tinggi dan dapat digunakan secara lebih fleksibel.³ Dengan karakteristik yang demikian, maka pengangkutan udara merupakan pilihan yang paling tepat dalam dunia modern yang menuntut segala sesuatu serba cepat dan efisien.⁴

Namun demikian, secanggih apapun teknologi pesawat udara dan didukung kemajuan teknologi instalasi penunjang angkutan udara, seperti bandar udara, telekomunikasi penerbangan dan instalasi lainnya, tidak akan menghilangkan risiko terjadinya kecelakaan pesawat udara. Hal tersebut dapat terjadi karena faktor penyebab kecelakaan pesawat udara antara 60% - 80% berasal dari kesalahan manusia (*Human Error*).⁵ Baru kemudian diikuti oleh faktor cuaca, dan faktor teknis.

Walaupun jumlah kecelakaan dalam pengangkutan udara relatif lebih kecil dibandingkan dengan pengangkutan darat, namun dalam kecelakaan pesawat udara, terutama yang bersifat fatal, akan menimbulkan kerugian yang begitu besar. Kerugian tersebut dapat berupa tewasnya penumpang dan kerugian material lainnya, seperti kerusakan pesawat udara itu sendiri dan kerugian terhadap barang kargo.

Terhadap setiap kecelakaan pesawat udara yang menimbulkan kerugian pada pihak penumpang dan pemilik kargo tersebut akan melahirkan

³ Muchfaruddin Siregar, 1981, *Beberapa Masalah Ekonomi dan Management Pengangkutan*, Lembaga Penerbitan Fakultas Ekonomi UI, Jakarta, hlm.5

⁴ E. Saifullah Wiradipradja, 1989, *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm.v

⁵ E. Suherman, 1983, *Hukum Udara Indonesia dan Internasional*, Alumni, Bandung, hlm. 157

tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang dan pemilik kargo. Adapun tanggung jawab pengangkut udara dalam pengangkutan udara internasional selama ini di atur dalam :⁶

1. *Convention for the unification of certain rules relating to international carriage by air (Warsaw Convention* atau Konvensi Warsawa 1929);
2. *Protokol to Amend the convention for the unification of certain rules relating to international carriage by air (The Hague Protokol* atau Protokol Den Haag 1955); dan
3. Beberapa *agreement* lainnya, seperti *Montreal Agreement* 1966 dan *London Agreement* 1974.

Walaupun Konvensi Warsawa tersebut pada dasarnya merupakan ketentuan hukum yang mengatur pengangkutan udara internasional, akan tetapi ketentuan tersebut banyak diterapkan atau mempengaruhi hukum angkutan udara nasional. Sedangkan untuk pengangkutan udara domestik, tanggung jawab pengangkut udara masih didasarkan pada Ordonansi Pengangkutan Udara Tahun 1939 (OPU) *Haats Gladd* Nomor 100 tahun 1939 dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 1992 tentang penerbangan.

Pasal 43 Undang-Undang Nomor 15 tahun 1992 menentukan bahwa perusahaan angkutan udara yang melakukan kegiatan angkutan udara negara bertanggung jawab atas :

1. Kematian atau lukanya penumpang yang diangkut;
2. Musnah, hilang atau rusaknya barang yang diangkut;

⁶ Ridwan Khairandy, *Op cit*, hlm 5-6

3. Keterlambatan angkutan penumpang dan/atau barang yang diangkut apabila terbukti hal tersebut merupakan kesalahan pengangkut.

Namun demikian dalam pelaksanaannya, tanggungjawab pengangkut kadang-kadang ditemukan beberapa masalah, yaitu antara lain tentang jumlah ganti rugi yang tidak sesuai dengan kerugian yang benar-benar diderita oleh pemilik barang (kargo), kemudian masalah pelaksanaan pemberian ganti rugi yang membutuhkan waktu yang lama karena harus ada penghitungan oleh pihak pengangkut, dan adanya kekhawatiran dari pihak pemilik barang (kargo) karena adanya kemungkinan bayi pengangkut untuk membebaskan dirinya dari tanggungjawab terhadap barang kiriman (kargo) padahal pemilik barang jelas telah menderita kerugian.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang timbul adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan tanggung jawab pengangkut terhadap keselamatan barang (kargo) berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992?
2. Bagaimana cara penentuan ganti rugi yang dapat dipelihara oleh pengangkut kepada pemilik barang (kargo)?
3. Hal-hal apakah yang dapat membebaskan pengangkut dari tanggung jawab terhadap barang (kargo)?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui tentang pelaksanaan tanggung jawab pengangkut terhadap keselamatan barang (kargo) berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992.
2. Untuk mengetahui cara penentuan ganti rugi yang dapat diberikan oleh pengangkut kepada pemilik barang (kargo).
3. Untuk mengetahui tentang hal-hal yang dapat membebaskan pengangkut dari tanggung jawab terhadap barang (kargo).

D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini manfaat yang diharapkan adalah :

1. Memberikan sumbangan pemikiran secara teoritis terhadap pengembangan ilmu hukum dalam bidang hukum pengangkutan pada umumnya dan hukum pengangkutan udara pada khususnya;
2. Memberikan sumbangan pemikiran kepada para pelaku usaha pengangkutan udara dan kepada para calon pengguna jasa angkutan udara, sehingga mereka mengerti akan hak dan kewajibannya masing-masing.
3. Dapat digunakan sebagai titik tolak untuk melakukan penelitian sejenis secara lebih mendalam dan dalam lingkup yang lebih luas;

E. Tinjauan Pustaka

Pengangkutan dapat diartikan sebagai pemindahan barang dan manusia dari tempat asal ke tempat tujuan. Dalam hal ini terkait unsur-unsur pengangkutan sebagai berikut :

- a. ada sesuatu yang diangkut;
- b. tersedianya kendaraan sebagai alat angkutnya; dan
- c. ada tempat yang dapat dilalui alat angkutan.

Proses pengangkutan itu merupakan gerakan dari tempat asal dari mana kegiatan angkutan dimulai ke tempat tujuan di mana angkutan itu diakhiri.⁷ Adapun yang menjadi fungsi pengangkutan itu adalah memindahkan barang atau orang dari satu tempat ke tempat lain dengan maksud untuk meningkatkan daya guna dan nilai.⁸

Pengangkutan dilakukan karena nilai barang akan lebih tinggi di tempat tujuan daripada di tempat asalnya. Oleh karena itu, pengangkutan dikatakan memberi nilai kepada barang diangkut. Nilai itu akan lebih besar dari biaya yang dikeluarkan. Nilai yang diberikan berupa nilai tempat (*place utility*) dan nilai waktu (*time utility*). Kedua nilai tersebut diperoleh jika barang yang diangkut ke tempat di mana nilainya lebih tinggi dan dapat dimanfaatkan tepat pada waktunya. Dengan demikian pengangkutan memberikan jasa kepada masyarakat yang disebut jasa angkutan.⁹

Dari segi hukum, khususnya hukum perjanjian, pengangkutan merupakan perjanjian timbal balik antara pengangkut dan pengirim barang atau penumpang di mana pihak pengangkut mengikatkan dirinya untuk menyelenggarakan pengangkutan barang atau orang ke suatu tempat tujuan

⁷ Muchtaruddin Siregar, *Beberapa Masalah Ekonomi dan Manajemen Pengangkutan*, Lembaga Penerbitan FE UI, Jakarta, 1981, hlm.5

⁸ HMN. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Jilid 3, Djambatan, Jakarta, 1981, hlm.1

⁹ Muchataruddin Siregar, *Op.cit.*, hlm.6

tertentu, dan pihak pengirim barang atau penumpang mengikatkan dirinya pula untuk membayar ongkos angkutannya.¹⁰

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tidak terdapat definisi yang jelas tentang pengangkut. Hanya saja dalam undang-undang tersebut ditentukan bahwa kegiatan angkutan udara niaga yang melayani angkutan di dalam atau ke luar negeri hanya dapat diusahakan oleh badan hukum Indonesia yang telah mendapat ijin (Pasal 36 ayat (1)).

Bilamana pengangkut ingin menggunakan keuntungan-keuntungan yang terdapat dalam Konvensi Warsawa maupun Ordonansi Pengangkutan Udara,¹¹ kedua ketentuan tersebut mengharuskan adanya suatu perjanjian pengangkutan (*contract of carriage*) antara pihak pengangkut dan pihak penumpang/pengirim barang.¹² Perjanjian pengangkutan udara merupakan suatu perjanjian antara pihak pengangkut dan pihak penumpang atau pengirim barang dimana pihak pengangkut mengikatkan dirinya untuk melaksanakan pengangkutan ke tempat tujuan tertentu, dan pihak penumpang atau pengirim barang mengikatkan dirinya pula membayar ongkos angkutan udara tersebut.

Dalam pengangkutan (udara) penumpang melibatkan dua pihak, yaitu pengangkut dan penumpang. Baik Konvensi Warsawa beserta protokolnya maupun Ordonansi Pengangkutan Udara tidak memberikan batasan pengangkutan. Oleh karena itu, pengangkut dapat diartikan sebagai orang

¹⁰ H.M.N. Purwosutjipto, *Loc. Cit.*

¹¹ Antara lain berkenaan dengan ketentuan pembatasan tanggung jawab pengangkut (*limitation of liability*) yang pada dasarnya merupakan limit dalam pembayaran santunan yang dapat dibayarkan, dan ketentuan pembebasan tanggung jawab.

¹² Mieke Komar Kantaatmadja, *op.cit.*, hlm 8. lihat juga H. Drion, *Limitation of Liabilities in International AirLaw*, Martinus Nijhoff, Den Haag, 1945, hlm.54

yang mengadakan perjanjian pengangkutan (*principal*), atau dapat juga diartikan sebagai orang yang sesungguhnya melaksanakan pengangkutan, terlepas dari apakah dia yang mengadakan perjanjian atau bukan.¹³

Kemudian dengan adanya Konvensi Guadalajara 1961,¹⁴ ketidakpastian definisi pengangkut tersebut dapat diatasi. Dalam konvensi ini diintrodusir istilah *contracting carrier* dan *Actual Carrier*. Menurut pasal 1 huruf b Konvensi Guadalajara 1961, *contracting carrier* adalah :

“a person who as a principal makes an agreement for carriage governed by the Warsaw Convention with a passenger or consignor or with a person acting on behalf of the passenger or consignor”

Sedangkan *actual carrier* menurut Pasal 1 huruf c Konvensi Guadalajara tahun 1961 adalah :

“a person other than the contracting carrier, who by virtue of authority from the contracting carrier, performed the whole or part of the carriage contemplated in paragraph b) but who is not with respect to such part a successive carrier within the meaning of the Warsaw Convention. Such authority is presumed in the absence of proof to the contrary”.

Sebagaimana halnya definisi pengangkut, definisi penumpang juga tidak dijumpai baik dalam Konvensi Warsawa maupun Ordonansi Pengangkutan Udara. Namun demikian, terutama dalam penerbangan berjadwal penumpang dapat diartikan sebagai orang yang diangkut dengan

¹³ Saefullah Wiradipradja, *Tinjauan Singkat atas Berbagai Perjanjian Internasional di bidang Hukum Udara*, Lisan, Bandung, 1990, hlm 5

¹⁴ *The Convention Supplementary to the Warsaw Convention for the Unification of Certain Rules relating to International Carriage by Air Performed by a Person Other than Contracting Carrier.*

pesawat udara oleh pengangkut berdasarkan suatu perjanjian pengangkutan udara dengan atau tanpa bayaran.¹⁵

Dengan telah tercapainya kata sepakat antara pengangkut dan penumpang mengenai perjanjian pengangkutan yang bersangkutan, maka pada saat itu lahirlah perjanjian pengangkutan (udara) penumpang. Dengan lahirnya perjanjian pengangkutan udara tersebut, lahirlah hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Pengangkut mempunyai kewajiban untuk mengangkut penumpang dan menjaga keselamatannya sampai ke tempat tujuan. Pengangkut bertanggung jawab bilamana ada yang mengganggu atau menimbulkan kerugian pada pihak penumpang dalam pengangkutan udara tersebut. Dengan perkataan lain, pengangkut berkewajiban menanggung segala kerugian yang dialami penumpang yang diangkutnya itu.¹⁶

Sehubungan dengan tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang ini, Pasal 24 ayat (1) Ordonansi Pengangkutan Udara menyebutkan, bahwa pengangkut bertanggung jawab untuk kerugian sebagai akibat dari atau jelas-jelas 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.

¹⁵ E. Suherman, *Masalah Tanggung Jawab pada Charter Pesawat Udara dan Beberapa Masalah Lain dalam Bidang Penerbangan*. Alumni, Bandung, 1979, hlm 78

¹⁶ Perhatikan H.M.N. Purwusutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Jilid 5, Jakarta, 1983, hlm 190. perhatikan juga Jenny Barmawi, "Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Pengangkutan Barang melalui Laut," Makalah pada *Penataran Nasional Hukum Asuransi*. Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Yogyakarta, 8-24 Agustus 1988. hlm 20.

Akan tetapi, Pasal 29 ayat (1) Ordonasi Pengangkutan Udara menentukan, bahwa pengangkut tidak akan bertanggung jawab terhadap kerugian tersebut di atas, bila ia membuktikan, bahwa ia dan semua yang dipekerjakannya olehnya berhubung dengan pengangkutan itu, telah mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk menghindari kerugian atau tidak mungkin lagi bagi mereka mengambil tindakan-tindakan tersebut.

Dari ketentuan tersebut di atas dapat disimpulkan, bahwa dalam tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang, Ordonansi Pengangkutan Udara menganut prinsip tanggung jawab atas dasar praduga (*presumption of liability*).

Prinsip tanggung jawab atas dasar praduga tersebut sebenarnya merupakan prinsip atas dasar kesalahan, hanya terjadi pengalihan/pembalikan beban pembuktian dari penggugat (pihak korban) kepada tergugat (pengangkut).¹⁷ Dari *travaux preparatoires* Konvensi Warsawa 1929 diketahui, bahwa prinsip *presumption of liability* merupakan kompromi antara prinsip tanggung jawab atas dasar kesalahan (*based on fault*) dan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict/absolute liability*). Mengapa tidak diberlakukan prinsip tanggung jawab mutlak, karena pada waktu itu (1929) dunia angkutan udara masih dalam taraf permulaan (*infancy*) baik ditinjau dari segi kekuatan ekonominya maupun dari segi teknologi penerbangannya. Sedangkan apabila diterapkan prinsip tanggung jawab atas dasar kesalahan akan sangat

¹⁷ E. Saefullah Wiradipradja, *Penerapan Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) dalam Peraturan Perundang-Undangan Nasional, Khususnya di bidang Angkutan Udara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum pada Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 26 Oktober 1991, hlm 19

memberatkan pihak korban, karena mereka sangat awam dengan dunia penerbangan yang menggunakan teknologi rumit.¹⁸ Jadi pada dasarnya prinsip ini lebih ditujukan untuk melindungi perusahaan angkutan udara yang masih dalam taraf permulaan.

Akan tetapi dengan adanya kemajuan teknologi dalam dunia penerbangan dan keadaan perusahaan angkutan udara (secara ekonomis) dewasa ini sudah sangat jauh berbeda dengan dari 50-60 tahun lalu. Posisi pengangkut udara dewasa ini jauh lebih kuat dan lebih baik dibanding para pengguna jasa angkutan udara. Secara teknologis, dewasa ini tidak ada jenis angkutan lain yang memerlukan teknologi setinggi dan secanggih angkutan udara. Secara ekonomis, perusahaan penerbangan merupakan suatu bidang usaha raksasa dengan modal multi-milyar rupiah.¹⁹ Berdasarkan keadaan sekarang ini, tentunya penggunaan prinsip tanggung jawab atas dasar praduga dalam pengangkutan udara sudah tidak relevan lagi atau tidak selayaknya lagi dipertahankan. Alasan lain yang dapat dijadikan dasar tidak lagi digunakannya prinsip ini adalah karena prinsip ini masih dimungkinkan adanya pembebasan tanggung jawab, maka penyelesaiannya bisa memakan waktu yang lama dan juga tentunya memakan biaya yang tidak sedikit. Pihak pengangkut akan selalu berusaha melepaskan tanggung jawabnya dengan mengemukakan bukti-bukti, bahwa ia telah mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk mencegah kerugian, atau tindakan-tindakan tersebut sudah tak mungkin lagi dilakukan.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ E. Saefullah Wiradipradja, *op.cit.*, *Tanggung Jawab*, hlm 158

Oleh karena adanya kemungkinan pengangkut membebaskan diri dari tanggung jawabnya, maka dalam suatu kecelakaan pesawat udara, pihak penumpang atau keluarganya tidak mendapatkan jaminan atau kepastian untuk mendapatkan santunan dari pihak pengangkut.

Dalam rangka untuk lebih memberikan perlindungan bagi pihak pengguna jasa angkutan udara, khususnya penumpang, dan juga untuk lebih memperlancar atau mempercepat proses pembayaran santunan dalam suatu kecelakaan pesawat udara, seharusnya digunakan prinsip tanggung jawab mutlak.

Sebenarnya prinsip tanggung jawab mutlak sudah diterapkan dalam praktek dewasa ini, hanya saja tanpa dasar hukum yang jelas. Tetapi dengan adanya Undang-Undang Nomor 15 tahun 1992 penggunaan prinsip tanggung jawab mutlak ini telah mendapatkan justifikasinya.

Dengan dianutnya prinsip tanggung jawab mutlak ini, maka pengangkut bertanggungjawab terhadap pihak penumpang yang menderita kerugian yang diakibatkan suatu kecelakaan selama dalam pengangkutan udara dan terjadi dalam pesawat udara atau kecelakaan pada saat naik ke atau turun dari pesawat udara.²⁰

Tanggung jawab semacam ini merupakan risiko bagi seorang pengangkut dalam menjalankan perusahaannya. Di dalam asuransi, risiko itu merupakan kemungkinan terjadinya suatu kerugian atau batalnya seluruh atau

²⁰ Undang-Undang Nomor 15 tahun 1992, Penjelasan Pasal 43 ayat (1) huruf a

sebagai dari suatu keuntungan yang semula diharapkan, karena suatu kejadian di luar kuasa manusia, kesalahan sendiri, atau perbuatan manusia lain.²¹

Dengan demikian dalam risiko terkandung dua unsur yaitu, ketidakpastian dan sifat negatif berupa kerugian, atau batalnya seluruh atau sebagian keuntungan yang semula diharapkan.²²

Upaya untuk menanggulangi, mengelakkan, mengurangi, atau memperkecil risiko tersebut dapat dilakukan melalui beberapa cara, diantaranya adalah :²³

1. melakukan pencegahan
2. menyisihkan dana cadangan untuk menampung kerugian yang mungkin timbul.
3. mengalihkan risiko.

Mengatasi risiko dengan cara mengalihkan, berarti bahwa seseorang yang menghadapi risiko meminta orang lain untuk menerima peralihan tersebut. Lembaga yang bersedia menerima peralihan risiko tersebut adalah asuransi.

Di dalam asuransi sendiri tersirat adanya pengertian suatu risiko, yang terjadinya belum dapat dipastikan. Di sini terjadi pelimpahan tanggung jawab

²¹ H. Gunanto, *Asuransi Kebakaran di Indonesia*, Tira Pustaka, Jakarta, 1984, hlm 12

²² *Ibid.* lihat juga Sri Rejeki Hartono, *Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hlm 15

²³ H. Gunanto, *op.cit.*, hlm.17. Juga Emmy Pangaribuan Simanjuntak, *Hukum Perianggungan dan Perkembangannya*, BPHN-Seksi Hukum Dagang FH UGM, Yogyakarta, 1983, hlm 12

untuk memikul beban risiko dari pihak yang memiliki risiko kepada pihak lain yang sanggup mengambil alih tanggung jawab tersebut.²⁴

Dibandingkan dengan cara pengelolaan risiko yang lain, asuransi merupakan cara mengelola risiko yang lebih ekonomis dan tepat guna. Namun demikian pencegahan kerugian tetap diperlukan, karena tidak semua risiko dapat di cover asuransi. Ada beberapa risiko yang tidak mempunyai wadah dalam prasarana asuransi.

Jenis asuransi yang dapat memberikan proteksi terhadap risiko akan tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang yang mengalami kerugian akibat suatu kecelakaan baik selama dalam pesawat udara maupun ketika melakukan tindakan embarkasi atau disembarkasi adalah asuransi tanggung jawab, khususnya asuransi tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang (*passenger legal liability insurance*).²⁵

Dengan adanya asuransi tanggung jawab tersebut, maka tanggung jawab pengangkut udara yang berdasarkan prinsip tanggung jawab mutlak sangatlah berat, dapat diatasi.

Dengan bantuan asuransi tanggung jawab tersebut, penerapan prinsip tanggung mutlak dalam pengangkutan udara, secara ekonomis tidaklah begitu memberatkan. Bahkan di dalam praktek pembayaran premi asuransi tanggung

²⁴ Dewan Asuransi Indonesia, "Perjanjian Asuransi dalam Praktek dan Penyelesaian Sengketa" Hasil *Simposium Hukum Asuransi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1978, hlm 167

²⁵ Adel Salah El Din, *Aviation Insurance Practice Law and Reinsurance*, William Clowes & Sons Ltd., London, 1971, hlm 16-17

jawab pengangkut tersebut sebenarnya secara tidak langsung ditanggung sendiri oleh penumpang, yaitu dalam bentuk biaya operasi perusahaan yang harus ditanggung konsumen, misalnya dimasukkan dalam komponen harga tiket.²⁶

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian dalam tesis ini adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara studi dokumen atau studi kepustakaan dengan mendasarkan pada data sekunder sebagai sumber daya utamanya.

2. Sumber data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari studi dokumen atau studi kepustakaan yang terdiri dari.²⁷

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari :

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata)
- 2) Ordonansi Pengangkutan Udara (OPU) tahun 1939
- 3) Undang-Undang Nomor 15 tahun 1992 tentang penerbangan

²⁶ E. Saefullah Wiradipradja, *op.cit.*, Penerapan..., hlm 22

²⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mammudji, 1990, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, hlm. 14

- 4) Konvensi Warsawa 1929
 - 5) Protokol Den Haag 1955
 - 6) Montreal Agreement 1966
 - 7) London Agreement 1974
 - 8) Beberapa Agreement dan protokol atau konvensi internasional yang berkaitan dengan masalah tanggung jawab pengangkut dalam pengangkutan udara.
 - 9) Peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan masalah dalam penelitian ini.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku literatur, masalah, hasil penelitian, artikel dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan masalah dalam penelitian ini.
- c. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :
- 1) Kamus Umum Bahasa Indonesia
 - 2) Kamus Inggris-Indonesia
 - 3) Kamus Istilah Hukum
 - 4) Ensiklopedia
 - 5) Petunjuk lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian kepustakaan ini adalah studi dokumen, yaitu mempelajari beberapa peraturan perundang-undangan, teori hukum, pendapat hukum, buku-buku/literatur hukum, hasil penelitian, jurnal dan makalah/artikel yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

4. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian.
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan.
- c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

G. Sistematika Pembahasan

Guna memudahkan dalam memahami isi dari tesis ini, berikut ini disajikan tentang sistematika pembahasan yang penulis gunakan untuk menyusun tesis ini, yaitu :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang dari masalah dalam penelitian ini, kemudian dirumuskan permasalahan yang ada dalam penelitian ini, kemudian diuraikan tentang tujuan penelitian, manfaat penelitian dan tinjauan pustaka yang merupakan landasan teori bagi penulis dalam melakukan penelitian. Selanjutnya pada bab ini juga diuraikan tentang metode penelitian yang penulis gunakan dalam meneliti dan menyusun laporannya yang berupa tesis. Pada akhir dari bab ini disajikan tentang sistematika pembahasan.

BAB II PERJANJIAN PENGANGKUTAN UDARA

Pada bab ini diuraikan tentang hal-hal yang berkaitan dengan perjanjian pengangkutan udara. Pada awal bab ini diuraikan tentang pengertian perjanjian pengangkutan udara, kemudian diuraikan juga mengenai para pihak dalam perjanjian pengangkutan udara dan uraian tentang hak dan kewajiban para pihak dalam perjanjian pengangkutan udara. Kemudian pada akhir dari bab ini diuraikan tentang dokumen dalam pengangkutan udara.

BAB III TANGGUNG JAWAB PENGANGKUT TERHADAP KESELAMATAN BARANG (KARGO) DALAM PENGANGKUTAN UDARA

Pada bab ini diuraikan tentang tanggung jawab pengangkut udara pada umumnya dan khususnya yang berkaitan dengan tanggung jawab terhadap

keselamatan barang kiriman (kargo) berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan. Kemudian pada bab ini juga diuraikan tentang penentuan ganti rugi yang dapat diberikan oleh pengangkut kepada pemilik barang atau penerima barang kiriman (kargo). Pada akhir dari bab ini diuraikan tentang hal-hal yang dapat membebaskan pengangkut dari tanggung jawabnya terhadap keselamatan barang kiriman (kargo).

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini disajikan suatu kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian yang didasarkan pada hasil penelitian yang telah dilakukan. Di samping itu pada bab ini juga disajikan tentang saran-saran dari penulis yang merupakan rekomendasi dan solusi terhadap beberapa hal yang berkaitan dengan tanggung jawab pengangkut terhadap keselamatan barang kiriman (kargo) dalam pengangkutan udara.

BAB II

PERJANJIAN PENGANGKUTAN UDARA

A. Pengertian Perjanjian Pengangkutan Udara

Perjanjian pengangkutan udara merupakan perjanjian antara pihak pengangkut dan pihak penumpang atau pengirim barang di mana pihak pengangkut mengikatkan dirinya untuk mengangkut penumpang atau barang ke suatu tempat tujuan tertentu, dan pihak penumpang atau pengirim barang mengikatkan dirinya pula untuk membayar ongkos angkutannya atau dengan suatu prestasi lainnya.

Ongkos angkutan di samping dapat dibayar dengan sejumlah uang tertentu, juga dapat dengan prestasi lain, misalnya pembayaran bukan dengan uang atau dengan tiket diberikan secara cuma-cuma oleh pengangkut kepada para relasinya.

Dalam arti yang sempit perjanjian angkutan udara (suatu "*Luchtverover-overeenkomst*") adalah suatu perjanjian antara seorang pengangkut udara dengan pihak penumpang atau pihak pengirim barang untuk mengangkut penumpang atau barang dengan pesawat udara, dengan imbalan bayaran atau suatu prestasi lain. Dalam arti yang lebih luas suatu perjanjian angkutan udara dapat merupakan sebagian dari suatu perjanjian pemberian jasa dengan pesawat udara. Dalam praktek sering kurang dibedakan antara berbagai bentuk perjanjian pemberian jasa dengan pesawat udara, sehingga menimbulkan efek pada masalah-masalah lain seperti masalah tanggung jawab.

Pada perjanjian angkutan penerbangan teratur tidak dijumpai suatu perjanjian tertulis. Dokumen angkutan seperti tiket penumpang, tiket bagasi dan surat muatan udara bukan merupakan suatu perjanjian angkutan udara, tetapi hanya merupakan suatu bukti adanya perjanjian angkutan udara; karena tanpa diberikannya dokumen angkutan tetap ada suatu perjanjian angkutan.²⁸

Bahwa dokumen angkutan hanya merupakan bukti adanya suatu perjanjian angkutan, lebih dipertegas dalam Pasal III Protokol The Hague Tahun 1955 yang merubah Pasal 3 ayat 2 Konvensi Warsawa (tentang tiket penumpang) sehingga berbunyi, antara lain *"The passenger ticket shall constitute prima facie evidence of the conclusion and conditions of the contract of carriage. The absence, irregularity or loss of the passenger ticket does not affect the existence or the validity of the contract of carriage, which shall, none the less, be subject to the rules of this convention"*. Ketentuan serupa kita jumpai pula dalam Pasal IV dan VI Protokol Hague tentang tiket bagasi dan surat muatan udara.

Pada perjanjian angkutan dengan *charter*, di mana pencharter sendiri yang diangkut, pada umumnya setiap perusahaan penerbangan mempunyai suatu *"Standard Charter Agreement"*. Untuk *charter* jenis lain umumnya dipergunakan bentuk perjanjian lain. Agaknya harus dibedakan suatu perjanjian *charter* untuk mengangkut sendiri pencharter dan suatu *charter* kapasitas pesawat untuk dijual kembali pada pihak lain, sedangkan pembagian

²⁸ Ordonansi Pengangkutan Udara Pasal 5 ayat 2, Pasal 6 ayat 5 dan Pasal 7 ayat 2. Cf. Konvensi Warsawa Pasal 3 ayat 2, Pasal 4 ayat 4 dan Pasal 5 ayat 2

dalam “*time charter*” dan “*voyage charter*” tidak dapat dengan begitu saja dipergunakan bagi *charter* pesawat udara.

Syarat-syarat perjanjian. Pada dokumen angkutan seperti tiket penumpang, tiket bagasi dan surat muatan udara tercantum apa yang disebut “syarat-syarat perjanjian” (*conditions of contract*).²⁹ Yang sebenarnya dimaksud adalah syarat-syarat pokok dari perjanjian atau persetujuan angkutan, misalnya bahwa perjanjian angkutan tunduk pada ketentuan-ketentuan dalam Ordonansi Pengangkutan Udara atau Konvensi Warsawa, dan juga pada ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam dokumen angkutan, tarif-tarif yang berlaku, syarat-syarat umum pengangkutan dan peraturan-peraturan lain dari pengangkut. Dengan demikian, maka tidak semua ketentuan-ketentuan perjanjian angkutan tercantum dalam dokumen angkutan, sehingga kalau misalnya seorang penumpang ingin mengetahui semua ketentuan-ketentuan dalam persetujuan angkutan, ia harus pertama-tama membaca apa yang dinamakan “*General Conditions of Carriage*” (yang menurut dokumen angkutan, bisa minta dilihat di tiap kantor dari suatu perusahaan penerbangan, tapi umumnya tidak ada), dan selanjutnya jadwal-jadwal penerbangan, tarif-tarif, dan ketentuan-ketentuan lain yang tidak tercantum dalam dokumen angkutan, tapi ada pada perusahaan-perusahaan penerbangan, misalnya ketentuan-ketentuan untuk *refund*.

Untuk melindungi para pemakai jasa angkutan udara, sebaiknya ketentuan-ketentuan dari persetujuan angkutan udara didaftar pada Direktorat

²⁹ Istilah yang lebih baik mungkin adalah ketentuan-ketentuan perjanjian, untuk tidak menimbulkan asosiasi dengan syarat perjanjian pada suatu “perjanjian bersyarat”.

Jenderal Perhubungan Udara oleh tiap-tiap perusahaan penerbangan. Selain dari pada itu patut pula dikemukakan bahwa teks dokumen angkutan dari sebagian perusahaan penerbangan dibuat dalam bahasa Inggris, sehingga patut dipertanyakan apakah dalam hal ini berlaku prinsip bahwa “setiap penumpang dianggap mengetahui bahasa Inggris.

Berdasarkan pengertian perjanjian pengangkutan udara di atas, maka yang menjadi para pihak di dalam perjanjian pengangkutan udara adalah pengangkut dan penumpang atau pengirim barang.

Konvensi Warsawa beserta protokolnya, OPU dan juga Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tidak memberikan batasan mengenai pengangkut (*carrier*). Berdasarkan Konvensi Warsawa, pengangkut dapat diartikan sebagai orang yang mengadakan perjanjian pengangkutan (*principal*), atau juga diartikan sebagai orang yang sesungguhnya melaksanakan pengangkutan, terlepas dari apakah dia yang mengadakan perjanjian atau bukan.³⁰

Kemudian dengan adanya Konvensi Guadalajara 1961, ketidakpastian mengenai definisi pengangkut tersebut dapat diatasi. Dalam konvensi ini istilah *contracting carrier* dan *actual carrier*. Menurut Pasal 1 huruf b Konvensi Guadalajara 1961, *contracting carrier* adalah :

“a person who has principal makes an agreement for carriage governed by the Warsaw Convention with a passenger or consignor or with a person acting on behalf of the passenger or consignor”

³⁰ E. Saefullah Wiradipradja, *Op.Cit.*, Tinjauan....., hlm. 5

Sedangkan yang dimaksud dengan *actual carrier* menurut Pasal 1 huruf c Konvensi Guadalajara 1961 adalah :

“a person other than the contracting carrier, who by virtue of authority from the contracting carrier, performed the whole or part of the carriage contemplated in paragraph b) but who is not with respect to such part a successive carrier within the meaning of the Warsaw Convention. Such authority is presumed in the absence of proof to contrary”

Di dalam praktik, khususnya penerbangan atau pengangkutan udara sipil komersial, pelaksanaan pengangkutan udara dilaksanakan oleh perusahaan yang berbadan hukum. Oleh karena itu yang bertindak melaksanakan pengangkutan tersebut praktis dilakukan oleh pegawai atau staf perusahaan pengangkutan.

Pasal 29, 31 dan 34 OPU yang berkaitan dengan tugas pengangkut menggunakan istilah semua orang yang dipekerjakan olehnya berhubung dengan pengangkutan itu. Pengertian yang terkandung di dalamnya mencakup pegawai dan pihak lain yang berdasarkan perjanjian terikat untuk melakukan suatu tugas yang dibebankan pengangkut kepadanya. Pihak lain tersebut dapat berupa perseorangan atau badan (hukum).

Pengertian pegawai hanya mencakup perseorangan di mana yang bersangkutan merupakan tenaga kerja milik pengangkut secara tetap berdasarkan suatu aturan kepegawaian. Di dalam konteks pegawai ini, Konvensi Warsawa, misalnya teks bahasa Inggris Pasal 20 dan 25 menggunakan istilah *agents* sebagai terjemahan teks aslinya dalam bahasa Perancis, yaitu *preposes*.

Istilah *agents* dalam bahasa Inggris memiliki kelemahan, karena istilah *agents* dapat menimbulkan salah pengertian dengan agen, tetapi bukan pengertian pegawai. Sedangkan istilah *preposes* dalam teks asli Konvensi Warsawa lebih menekankan pada arti pegawai, sehingga tidak memperhatikan kemungkinan adanya golongan lain yang dapat dianggap sebagai pegawai pengangkut.³¹

Di samping pegawai tersebut masih ada pihak lain yang walaupun tidak terikat dalam suatu perjanjian kerja dengan pengangkut dapat bertindak untuk dan atas nama pengangkut berdasarkan perjanjian khusus, yaitu perjanjian keagenan. Keadaan semacam ini lazim dalam penerbangan atau pengangkutan udara internasional. Tidak semua perusahaan penerbangan memiliki kantor perwakilan tetap di setiap kota atau negara atau bandar udara yang disinggahi pesawat udaranya, sehingga perusahaan penerbangan tersebut tidak memiliki pegawai yang mengurus pasasi, bongkar muat bagasi dan kargo, dan pelayanan pesawat. Oleh karena itu, pekerjaan tersebut di atas diserahkan kepada agen-agennya, yang dapat dilakukan perusahaan penerbangan lain atau perusahaan lain.

Protokol The Hague menggunakan istilah *servants and agents*. *Servants* dapat diartikan sebagai orang yang bekerja pada pengangkut berdasarkan suatu perjanjian kerja dengan pengangkut. Sedangkan *agents*

³¹ E. Suherman, *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Udara Indonesia*, Eresco, Bandung, 1962, hlm. 39

adalah seseorang yang melakukan pekerjaan tertentu bagi pengangkut berdasarkan perjanjian keagenan (*agency agreement*).

Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa agen merupakan pihak lain yang dimaksud anak kalimat Pasal 29, 31 dan 34 OPU, yang meskipun tidak terikat oleh perjanjian kerja dapat bertindak untuk dan atas nama pengangkut berdasarkan suatu perjanjian keagenan.

Pegawai-pegawai pengangkut udara sendiri dapat diklasifikasikan menjadi dua golongan, yaitu :

1. Pegawai Darat

Yang termasuk dalam golongan pegawai darat ini diantaranya pegawai yang bongkar muat dan pegawai yang mengurus dokumen-dokumen angkutan.

2. Pegawai Udara

Pegawai udara merupakan pegawai pengangkut yang bekerja di pesawat udara dan lazim disebut sebagai anak pesawat. Termasuk golongan pegawai udara ini diantaranya pilot dan pramugari atau pramugara.

Agen pengangkut juga dapat digolongkan menjadi 2 (dua) golongan, yaitu :

1. *Sales Agency*

Sales agency antara lain melaksanakan tugas mengurus masalah pasasi.

2. *Ground Handling Agency*

Agen yang demikian ini antara lain melaksanakan tugas mengurus masalah yang berkaitan dengan masalah penyelesaian pesawat udara di bandar udara.

Baik Konvensi Warsawa maupun OPU dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tidak memberikan batasan mengenai penumpang (*passenger*). Dalam penerbangan berjadwal (*scheduled*) penumpang bermakna setiap orang yang diangkut dengan pesawat udara oleh pengangkut berdasarkan suatu perjanjian angkutan udara dengan atau tanpa bayaran.³²

Draft Convention 1946 pernah merumuskan definisi penumpang sebagai setiap orang yang diangkut dengan pesawat udara, kecuali orang yang merupakan (anggota) awak pesawat, termasuk pramugara atau pramugari.

Berdasarkan definisi di atas, maka semua orang yang termasuk awak pesawat yang sedang bertugas di pesawat udara yang bersangkutan tidak termasuk penumpang. Sedangkan awak pesawat yang tidak sedang bertugas atau pegawai darat yang turut serta atau diangkut dengan pesawat udara tersebut baik untuk keperluan dinas maupun pribadi status hukumnya adalah penumpang biasa.

Sedangkan pengirim barang (*consignor*) adalah orang yang mengirimkan barang atau kargo dengan pesawat udara berdasarkan suatu perjanjian pengangkutan udara dengan pengangkut.

³² E. Suherman, *Masalah Tanggung Jawab Pada Charter Pesawat Udara dan Beberapa Masalah Lain dalam Bidang Penerbangan*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 5

Penerima barang atau kargo (*consignee*) adalah orang kepada siapa barang tersebut dialamatkan.³³ Penerima barang di dalam perjanjian pengangkutan bukan menjadi para pihak. Menurut H.M.N. Purwosutjipto, dipandang dari sudut perjanjian pengangkutan, penerima barang adalah pihak ketiga yang berkepentingan, yakni berkepentingan terhadap penerimaan barang.³⁴

Pada dasarnya perjanjian pengangkutan merupakan perjanjian yang bersifat konsensual dan tidak terikat pada suatu formalitas tertentu. Hal demikian membawa konsekuensi, bahwa sejak adanya kata sepakat antara pengangkut dengan penumpang atau pengirim kargo lahirilah perjanjian pengangkutan udara, walaupun dokumen perjanjian pengangkutan udara tersebut belum ditandatangani. Dasar hukum penegasan tersebut di atas dapat dilihat ketentuan di bawah ini :

1. Pasal 3 ayat (2) Konvensi Warsawa :

"The absence, irregularity or loss the passenger ticket does not affect the existence or the validity of the contract of carriage, ..."

Ketentuan tersebut kemudian diperbaharui oleh *The Hague Protocol*, sehingga Konvensi Warsawa-Hague berbunyi :

"The passenger ticket shall constitute prima facie evidence of the conclusion and conditions of the contract. The absence, irregularity or loss the passenger ticket does not affect the existence or the validity of the contract of carriage..."

³³ Pasal 35 ayat (1) OPU

³⁴ H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Jilid 3, Djambatan, Jakarta, hlm. 5

2. Pasal 4 ayat (4) Konvensi Warsawa

"The absence, irregularity or loss of the luggage ticket does not affect the existence or the validity of the contract of carriage, ..."

Ketentuan tersebut diperbaharui oleh *The Hague Protocol*, sehingga Konvensi Warsawa-Hague berbunyi :

"The baggage check shall constitute prima facie evidence of the registration of the baggage and the conditions of the contract carriage. The absence, irregularity or loss of the baggage check does not affect the existence or validity of the contract of carriage..."

3. Pasal 5 ayat (2) Konvensi Warsawa

"Never the less, the absence, irregularity or loss this document does not affect the existence or the validity of the contract of carriage..."

4. Pasal 5 ayat (2) OPU

"Tidak adanya tiket penumpang, suatu kesalahan di dalamnya atau hilangnya tiket tersebut tidak akan mempengaruhi adanya atau berlakunya perjanjian pengangkutan udara ..."

5. Pasal 6 ayat (5) OPU

"Tidak adanya tiket bagasi, suatu kesalahan di dalamnya atau hilangnya tiket bagasi tidak akan mempengaruhi adanya atau berlakunya perjanjian pengangkutan udara ..."

6. Pasal 7 ayat (2) OPU

"Meskipun demikian, tidak adanya surat tersebut, suatu kesalahan di dalamnya atau hilangnya dokumen tersebut, tidak mempengaruhi adanya atau berlakunya perjanjian pengangkutan udara..."

7. Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992

"Tiket penumpang atau tiket bagasi merupakan tanda bukti telah disepakatinya perjanjian pengangkutan"

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas dapat disimpulkan tidak adanya tiket penumpang, bagasi atau surat muatan udara tidaklah

mempengaruhi adanya atau berlakunya perjanjian pengangkutan udara, dan jelas pula dokumen-dokumen tersebut hanyalah sebagai alat bukti bukan merupakan syarat sahnya perjanjian pengangkutan udara.

B. Hak dan Kewajiban Para Pihak Dalam Perjanjian Pengangkutan Udara

1. Kewajiban dan Hak Pengangkut

Menurut ketentuan Pasal 41 UUPU, perusahaan angkutan udara niaga wajib mengangkut orang dan/atau barang setelah disepakati perjanjian pengangkutan. Tiket penumpang atau tiket bagasi merupakan tanda bukti telah disepakati perjanjian pengangkutan dan pembayaran biaya angkutan. Dengan demikian, kewajiban pokok pengangkut adalah mengangkut penumpang dan/atau barang serta menerbitkan dokumen angkutan sebagai imbalan haknya memperoleh pembayaran biaya angkutan.

Dalam UUPU tidak ada pengaturan tegas mengenai pengembalian biaya angkutan jika terjadi pembatalan pemberangkatan pesawat udara niaga oleh pengangkut. Namun dapat dicantumkan pada dokumen angkutan bahwa pengangkut wajib mengembalikan biaya angkutan yang telah dibayar oleh penumpang dan/atau pengirim barang jika terjadi pembatalan pemberangkatan pesawat udara niaga. Untuk memenuhi kewajiban pokok pengembalian biaya angkutan, pengangkut berhak memperoleh kembali dokumen angkutan dari penumpang dan/atau

pengirim barang sebagai bukti pengembalian biaya angkutan kepada penumpang dan/atau pengirim barang.

Dalam hal terjadi keterlambatan atau penundaan dalam pengangkutan karena kesalahan pengangkut, perusahaan angkutan udara wajib memberikan pelayanan yang layak kepada penumpang atau memberikan ganti kerugian yang secara nyata dialami oleh penumpang atau pemilik barang (Pasal 41 ayat (1) PPAU). Yang dimaksud dengan pelayanan yang layak dalam ketentuan ini adalah pelayanan dalam batas kelayakan sesuai dengan kemampuan pengangkut kepada penumpang selama menunggu keberangkatan, antara lain berupa penyediaan tempat dan konsumsi secara layak, atau mengupayakan mengalihkan angkutan ke perusahaan angkutan udara niaga lainnya, sesuai dengan perjanjian pengangkutan yang disepakati.

Apabila barang sudah sampai di bandara tujuan, pengangkut wajib memberi tahu penerima. Menurut ketentuan Pasal 17 OPU, dalam hal penerima tidak datang, menolak untuk menerima barang, menolak pembayaran biaya yang harus dibayarnya, atau dalam hal itu disita, pengangkut wajib menyimpan barang itu di tempat yang baik atas tanggung jawab orang yang berhak. Mengenai hal ini, pengangkut wajib memberitahukan kepada pengirim, dan dalam hal penyitaan memberitahukan juga kepada penerima secepat mungkin dengan telegram atau telepon atas biaya orang yang berhak.

Apabila barang yang disimpan itu (tetapi bukan karena penyitaan) mudah busuk, dan pengirim sesudah lampau waktu 12 jam sejak diberitahukan tentang penyimpanan itu tidak mengurus barangnya, maka pengangkut wajib menjual barang itu seluruhnya atau sebagian dengan cara yang paling tepat dan hal ini segera diberitahukan kepada pengirim. Apabila ada alasan yang sah, penjualan barang itu dapat juga dilakukan oleh orang yang diberi kuasa oleh Ketua Pengadilan Negeri setempat dengan ketentuan bahwa hasil penjualan itu dipergunakan untuk membayar biaya angkutan dan biaya penyimpanan, sedangkan selebihnya disimpan oleh Ketua Pengadilan Negeri yang bersangkutan (Pasal 18 OPU)

2. Kewajiban dan Hak Penumpang/Pengirim

Menurut ketentuan Pasal 41 UUPU, perusahaan angkutan udara niaga wajib mengangkut penumpang dan/atau barang setelah disepakati perjanjian pengangkutan. Tiket penumpang atau tiket bagasi merupakan tanda bukti telah disepakati perjanjian pengangkutan dan pembayaran biaya angkutan. Perjanjian angkutan dan pembayaran biaya angkutan merupakan perbuatan yang dipenuhi secara berurutan, artinya setelah perjanjian terjadi biaya angkutan yang dibuktikan dengan dokumen angkutan. Sebagai imbalannya, penumpang dan/atau pengirim barang berhak atas angkutan yang diselenggarakan oleh pengangkut.

Dalam perjanjian pengangkutan barang dengan pesawat udara niaga, pengirim wajib mengisi formulir surat muatan untuk kepentingan

pengangkut dan dirinya sendiri (Pasal 8 ayat (1) OPU). Dalam surat muatan itu, pengirim wajib memberitahukan keterangan lengkap mengenai muatan yang akan dikirimkan (Pasal 12 ayat (1) OPU). Pengirim juga wajib menyertai surat muatan itu dengan surat-surat yang diperlukan ketika penyerahan barang kepada penerima untuk memenuhi syarat-syarat pabean, pajak setempat dan kepolisian (Pasal 13 ayat (1) OPU).

Pengirim bertanggung jawab atas semua kerugian yang diderita oleh pengangkut atau pihak lain sebagai akibat pemberitahuan keterangan yang kurang teliti, salah atau tidak lengkap mengenai barang yang dikirim (Pasal 12 ayat (2) OPU). Pengirim juga bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pengangkut sebagai akibat tidak ada, tidak lengkap atau tidak teliti keterangan surat-surat yang menyertai surat muatan yang diperlukan ketika penyerahan muatan kepada penerima, kecuali jika ada kesalahan pada pengangkut atau karyawan yang dipekerjakan pada pengangkutan muatan itu (Pasal 13 ayat (2) OPU).

Asal memenuhi kewajiban menurut perjanjian pengangkutan udara, pengirim berhak menguasai muatan dengan cara :

1. mengambil kembali muatan itu di bandara pemberangkatan atau di bandara tujuan;
2. menahan muatan itu pada suatu pendaratan selama dalam perjalanan;
3. menyuruh menyerahkan muatan itu di tempat tujuan atau selama perjalanan kepada seorang penerima lain sebagai yang disebutkan dalam surat muatan udara;

4. minta supaya muatan dikirim kembali ke bandara pemberangkatan asal saja penggunaan hak ini tidak merugikan penganut atau pengirim yang lain, dan pengirim yang berkepentingan mengganti biaya yang timbul karenanya (Pasal 15 ayat (1) OPU).

Apabila muatan sudah sampai di bandara tujuan, penerima berhak menuntut penyerahan surat muatan udara serta muatannya dengan cara membayar semua biaya yang menjadi kewajibannya menurut ketentuan seperti yang tertulis dalam surat muatan udara. Sejak saat pembayaran biaya angkutan itu oleh penerima, hak pengirim menguasai muatan berakhir (Pasal 15 ayat (4) OPU). Berdasarkan ketentuan ini jelaslah bahwa pembayaran biaya angkutan kargo pada pengangkutan udara dapat dibayar lebih dahulu oleh pengirim atau dibayar kemudian oleh penerima.

Mengenai pembatalan pemberangkatan pesawat udara tidak ada pengaturan tegas dalam UUPU. Namun pada dokumen angkutan dapat dicantumkan kewajiban pengangkut untuk mengembalikan biaya angkutan yang sudah dibayar lunas lebih dahulu. Untuk memperoleh pengembalian biaya angkutan dari pengangkut, penumpang dan/atau pengirim barang wajib menyerahkan dokumen angkutan kepada pengangkut. Penyerahan dokumen itu penting karena berfungsi sebagai bukti bahwa penumpang dan/atau pengirim barang sudah melunasi biaya angkutan lebih dahulu. Karena pembatalan pemberangkatan oleh pengangkut, wajarlah jika pengembalian biaya angkutan itu disertai dengan penyerahan dokumen angkutan sebagai bukti kepada pengangkut.

Dalam hal terjadi keterlambatan atau penundaan dalam pengangkutan karena kesalahan pengangkut, penumpang berhak memperoleh pelayanan yang layak, atau penumpang dan/atau pemilik barang berhak memperoleh ganti kerugian yang secara nyata dialami oleh penumpang dan/atau pemilik barang (Pasal 41 ayat (2) PPAU). Yang dimaksud dengan pelayanan yang layak dalam ketentuan ini adalah pelayanan dalam batas kelayakan sesuai dengan kemampuan pengangkut kepada penumpang selama menunggu keberangkatan, antara lain berupa penyediaan tempat dan konsumsi secara layak atau penumpang berhak untuk diupayakan pengalihan angkutan ke perusahaan angkutan udara niaga lainnya sesuai dengan kesepakatan.

C. Prinsip-Prinsip Tanggung Jawab Pengangkut

Dalam ilmu hukum, khususnya hukum pengangkutan setidaknya-tidaknya dikenal adanya 3 (tiga) prinsip tanggung jawab, yaitu ³⁵:

1. Prinsip tanggung jawab berdasarkan adanya unsur kesalahan-kesalahan (*fault liability, liability based on fault*);
2. Prinsip tanggung jawab berdasarkan praduga (*presumption of liability*);
dan
3. Prinsip tanggung jawab mutlak (*no fault liability, atau absolute atau strict liability*).

³⁵ E. Saefullah Wiradipradja, *Op. Cit*, *Tanggung Jawab ...*, hlm. 19

Cara membedakan prinsip-prinsip tanggung jawab tersebut di atas pada dasarnya diletakkan pada masalah pembuktian, yaitu mengenai ada tidaknya kewajiban pembuktian, dan kepada siapa beban pembuktian diletakkan dalam proses penuntutan.

Menurut sejarahnya, prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan pada mulanya dikenal dalam kebudayaan Babylonia Kuno. Dalam bentuknya yang lebih modern, prinsip ini dikenal pada tahap awal hukum Romawi termasuk dalam doktrin "*culpa*" dalam *Lex aquilia*. *Lex aquilia* menentukan, bahwa kerugian baik disengaja ataupun tidak harus diberikan santunan. Prinsip ini kemudian menjadi hukum Romawi Modern seperti yang terdapat Pasal 1382 Code Napoleon 1804, yang berbunyi :

"Any act whatever done by a man which causes damage to another obliges him by whose fault the damage was caused to repair it".

Pada tahun 1889 Code Napoleon tersebut berlaku di Negeri Belanda yang kemudian dirubah menjadi Code Civil pada tahun 1911. setelah kemerdekaan Negeri Belanda dari Perancis, disusun Burgerlijk Wetboek (BW) yang isinya berasal dari Code Civil dengan beberapa pengecualian. Pasal 1382 Code Napoleon itu akhirnya menjadi Pasal 1401 BW Belanda yang berbunyi :

"Elke onrechtmatige daad, waardoor aan een ander schade wordt toegebracht, stelt dangen door wins schuld die schade veroorzaakt is in de verpligtheid veroorzaakt heeft"

Kemudian sesuai dengan asas konkordansi ketentuan tersebut juga berlaku di Indonesia (saat itu Hindia Belanda), dan dituangkan dalam Pasal-Pasal 1365 BW Indonesia, yaitu :

“Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”

Pasal 1365 di atas sesungguhnya tidak merumuskan arti perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*), tetapi hanya mengemukakan unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu perbuatan dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum menurut Pasal 1365 itu. Unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut :

1. Adanya perbuatan melawan hukum dari tergugat;
2. Perbuatan tersebut dapat dipersalahkan kepadanya; dan
3. Adanya kerugian yang diderita penggugat sebagai akibat kesalahan tersebut.

Perbuatan melawan hukum itu sendiri adalah suatu perbuatan atau kealpaan, yang atau bertentangan dengan hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku atau bertentangan, baik dengan kesusilaan baik, maupun dengan keharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan hidup terhadap orang lain atau benda, sedang barang siapa karena salahnya sebagai akibat perbuatannya itu telah mendatangkan kerugian pada orang lain, berkewajiban membayar ganti rugi.³⁶

Pengertian perbuatan dalam perbuatan melawan hukum ini tidak hanya perbuatan positif, tetapi juga negatif, yaitu meliputi tidak berbuat sesuatu yang

³⁶ M.A. Moegni Djodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979, hlm. 26

seharusnya menurut hukum orang harus berbuat. Pengertian kesalahan di sinipun adalah dalam pengertian umum, yaitu baik karena kesengajaan maupun karena kelalaian. Adapun yang menjadi ukuran atau kriteria perbuatan pelaku adalah perbuatan manusia normal yang dapat membedakan kapan dia harus melakukan sesuatu dan kapan dia tidak melakukan sesuatu.³⁷

Dalam penerapan ketentuan Pasal 1365 itu, memberikan beban kepada penggugat (pihak yang dirugikan) untuk membuktikan bahwa kerugian yang ia derita itu merupakan akibat dari perbuatan tergugat.

Dalam kaitannya dengan pengangkutan udara, penerapan Pasal 1365 KUH Perdata atau yang sebangun dengannya tidaklah relevan. Tanggung jawab pengangkut kepada penumpang dan pengirim kargo adalah tanggung jawab yang timbul sebagai konsekuensi adanya perjanjian pengangkutan udara. Jadi, hubungan hukumnya bersifat kontraktual.

Menurut prinsip tanggung jawab berdasarkan praduga (*presumption of liability*), tergugat (pengangkut) dianggap bertanggung atas segala kerugian yang timbul. Akan tetapi, tergugat dapat membebaskan tanggung jawabnya apabila ia dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah (*absence of fault*).

Pada dasarnya prinsip tanggung jawab berdasarkan praduga ini adalah juga prinsip tanggung jawab berdasarkan adanya unsur kesalahan (*liability based on fault*), akan tetapi di sini terjadi pembalikan beban pembuktian (*omkering van de bewijslaast, shifting of the burden of proof*) kepada pihak tergugat.

³⁷ E. Saefullah Wiradipradja, *Op.Cit.*, *Tanggung Jawab ...*, hlm. 22-23

Prinsip tanggung jawab berdasarkan praduga ini dianut oleh Konvensi Warsawa 1929. Hal dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 17, 18 ayat (1), 19 dan 20.

Menurut Pasal 17 pengangkut bertanggung jawab terhadap kerugian akibat kematian, luka-luka atau cedera badani lainnya yang diderita seorang penumpang bila kecelakaan yang menimbulkan kerugian itu terjadi di dalam pesawat, atau selama melakukan kegiatan embarkasi atau disembarkasi. Kemudian Pasal 18 ayat (1) menyebutkan bahwa pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang terjadi sebagai akibat musnahnya, hilangnya atau rusaknya bagasi atau kargo, jika kejadian yang menyebabkan kerugian tersebut terjadi selama dalam pengangkutan udara. Sedangkan Pasal 19 mengatur mengenai tanggung jawab pengangkut terhadap kelambatan dalam pengangkutan udara.

Adapun ketentuan yang mengatur mengenai kemungkinan pengangkut membebaskan tanggung jawabnya terdapat dalam Pasal 20. Menurut Pasal 20 ayat (1) pengangkut dapat membebaskan tanggung jawabnya jika ia dapat membuktikan, bahwa ia telah mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk menghindari kerugian, atau ia sudah tidak mungkin lagi mengambil tindakan demikian. Sedangkan Pasal 20 ayat (2) menyatakan pengangkut bebas dari tanggung jawabnya jika kerugian itu disebabkan adanya kesalahan dalam pengemudian, dalam penanganan pesawat atau navigasi dan

pengangkut beserta agennya telah mengambil semua tindakan untuk menghindari kerugian tersebut.³⁸

Ketentuan yang sama juga dianut Pasal 24, 25 jo 29 OPU. Menurut Pasal 24 ayat (1) pengangkut bertanggung jawab untuk kerugian sebagai akibat dari luka atau jejas-jejas lain pada lain tubuh yang diderita seorang penumpang, bila kecelakaan yang menimbulkan kerugian itu ada hubungannya dengan pengangkutan udara dan terjadi di dalam pesawat terbang atau selama melakukan embarkasi atau disembarkasi.

Pasal 25 ayat (1) OPU juga menyebutkan, bahwa pengangkut bertanggung jawab untuk kerugian yang terjadi sebagai akibat kemusnahan, kehilangan atau kerusakan bagasi atau barang, bilamana kejadian uang mengakibatkan kerugian itu terjadi selama pengangkutan udara.

Akan tetapi menurut Pasal 29 ayat (1) OPU, pengangkut tidak bertanggung jawab terhadap kerugian tersebut, apabila pengangkut dapat membuktikan bahwa ia dan semua orang dipekerjakan olehnya sehubungan pengangkutan udara itu, telah mengambil semua tindakan yang perlu untuk menghindari kerugian atau tidak mungkin lagi mereka mengambil tindakan-tindakan tersebut. Bila pengangkut membuktikan, bahwa kerugian itu

³⁸ Pasal 20 ayat ini dihapuskan oleh *The Hague Protocol 1955*, karena dianggap tidak benar dalam suatu Pasal ada dua aturan yang berbeda yang membebaskan tanggung jawab. Selain itu, ketentuan tersebut berasal dari hukum laut yang tidak cocok dengan pengangkutan udara. Lihat E. Saefullah Wiradipradja, *Op.Cit., Tanggung Jawab ...*, hlm. 149 mengutip ICAO Legal Committee (9th session, Rio de Janeiro, 1953) 745-LC/136, hlm. 91-92

disebabkan oleh kesalahan dari yang menderita kerugian atau kesalahan tersebut telah membantu terjadinya kerugian itu, maka hakim dapat mengesampingkan atau mengurangi tanggung jawab pengangkut.

Jadi, apabila penggugat (korban) akan mengajukan tuntutan untuk memperoleh santunan tidak perlu membuktikan kesalahan tergugat atau pengangkut. Tergugat cukup menunjukkan bahwa kecelakaan atau kerugian yang menimpa dirinya itu terjadi selama berada dalam pesawat udara, atau ketika melakukan kegiatan embarkasi atau disembarkasi (untuk penumpang), atau selama pengangkutan udara (untuk kargo). Kemudian apabila pengangkut berupaya untuk membebaskan tanggung jawabnya, maka ia harus membuktikan bahwa ia tidak bersalah (*absence of fault*).

Sebagai imbalan (*quid pro quo*) adanya pembalikan beban pembuktian tersebut, maka prinsip tanggung jawab berdasarkan praduga ini diiringi adanya ketentuan pembatasan tanggung jawab (*limitation of liability*). Tanggung jawab pengangkut untuk memberikan santunan dibatasi hingga limit tertentu.

Latar belakang penerapan prinsip tanggung jawab berdasarkan praduga di dalam Konvensi Warsawa dapat dilihat dalam laporan rapporteur dari komisi yang mempelajari masalah tanggung jawab dalam konferensi internasional hukum udara perdata yang pertama di Paris tahun 1925, yang menyatakan :³⁹

"The commission asked it self which liability regime had to be adopted: risk or fault. The general feeling is that, whilst liability

³⁹ Dikutip dari G. Miller, *Op.Cit.* hlm. 63

toward third parties must see the application of the risk theory, by contrast, in the matter of the carrier's liability in relation to passengers and goods, one must admit fault liability theory.

The being so, one can ask oneself on whom will fall the burden of proof; it has seemed fair not to impose that heavy burden on the injured party and presumption of fault bearing on the carrier has been admitted. But since it is only a presumption, the carrier has obviously the right to adduce contrary evidence and the limit of the fault must be established; where does it start?

What can one require from the carrier? A normal organization of his business, a judicious selection of the members of his staff, a constant supervision of his agents and servants, a serious checking of his accessory appliances and materials utilized.

One must admit that anyone using an aircraft does not ignore the risks inherent in a mode of transportation which has not yet reached the point of perfection that one hundred years have given to the railways.

Thus it is just not to impose on the carrier an absolute liability and (it is just) to relieve him from any liability when he has taken the measures which are reasonable and normal in order to avoid the injury; this is diligence that one can require from a bonus pater familias"

Rasio diterapkannya tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) dengan pembalikan beban pembuktian (*reversal of burden of proof*) ini adalah karena pihak penumpang, pengirim atau penerima kargo (hampir) tidak akan sanggup membuktikan kesalahan pengangkut dalam pengoperasian pesawat udara yang menggunakan teknologi demikian canggih dan kompleks.⁴⁰ Sedangkan di lain pihak pengangkut dinilai lebih mempunyai kemampuan untuk pengetahuan teknis untuk melakukan pembuktian. Selain itu pembalikan beban pembuktian juga merupakan imbalan terhadap tiadanya hak penumpang, pengirim atau penerima kargo atas tanggung jawab pengangkut yang tidak terbatas (*unlimited liability*).

⁴⁰ E. Saefullah Wiradipradja, *Op.Cit, Tanggung Jawab ...*, hlm. 32

Di lain pihak, tidak diterapkannya teori kesalahan (*risk theory*) atau tanggung jawab mutlak dimaksudkan untuk melindungi pengangkut udara yang masih dalam taraf permulaan perkembangannya dari kehancuran sebagai akibat suatu kecelakaan yang besar (*catastrophic accident*).

Di dalam prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability* atau *absolute liability*) tergugat atau pengangkut selalu bertanggung jawab tanpa melihat ada atau tidaknya kesalahan atau tidak melihat siapa yang bersalah. Dengan kata lain, di dalam prinsip tanggung jawab mutlak ini memandang kesalahan sebagai suatu yang tidak relevan untuk dipermasalahkan apakah pada kenyataannya ada atau tidak.

Prinsip tanggung jawab mutlak ini di dalam kepustakaan biasanya dikenal dengan istilah *strict liability* dan *absolute liability*. Dari kedua istilah tersebut, beberapa pakar ada yang membedakannya, tetapi ada juga yang menyamakannya.

Mieke Komar Kantaatmadja⁴¹ dengan mengutip pendapat Goldie mempersamakan *strict liability* dengan *absolute liability*. Doktrin ini berasal dari hukum Anglo Saxon yang dikenal sejak kasus *Ryland v Fletcher* :

"The doctrine of strict (or absolute) liability has evolved in modern times in certain kind of situation where injury has been caused by an activity that is not wrongful but gives rise to liability even the absence of an allegation of negligence or fault..."

Berdasarkan prinsip ini, pihak tergugat harus membayar seluruh kerugian yang disebabkan oleh tindakannya, terlepas dari bersalah tidaknya

⁴¹ Mieke Komar Kantaatmadja, *Tanggung Jawab Dalam Pencemaran Udara*, Litera, Bandung, 1978, hlm. 14-15

tergugat. Akan tetapi, di dalam *strict liability* selalu disertai dengan penentuan *ceiling* jumlah ganti rugi. Selain itu, dalam prinsip ini tidak dipermasalahkan adanya unsur kesalahan, kesengajaan atau kelalaian, asal ada cukup pembuktian tentang terjadinya kerugian akibat perbuatan tergugat.

Menurut Komar Kantaatmadja⁴² dalam tanggung jawab mutlak (*strict liability*) dimungkinkan adanya hal-hal yang membebaskan pemilik kapal untuk membayar ganti rugi. Selain itu, sistem tanggung jawab mutlak itu (*strict liability*) mempunyai kekhususan dibanding dengan sistem tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*). Pembuktian akan menjadi lebih sederhana dan relatif lebih pendek pada *strict liability*. Luas lingkup ganti rugi yang dimungkinkan dibatasi, karena segi lain *strict liability* ini adalah adanya suatu batas tertinggi (*plafond/ceiling*) dari jumlah ganti rugi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa karena sifat *strict liability* yang khusus yaitu mengecualikan unsur umum ganti rugi berupa adanya kesalahan (pengertian yang luas) si pelaku, maka kepadanya juga dilekatkan hal-hal yang harus dilihat sebagai suatu kelompok (*parcel*) dengan kerugian-kerugian yaitu *limitation of liability* yang membuatnya menjadi suatu sistem ganti rugi mutlak yang terbatas jumlahnya dan *no liability* dalam hal berlakunya pengecualian-pengecualian terhadap asas *strict liability* ini. Kemudian dengan memberikan contoh dalam ganti rugi pencemaran laut, Komar Kantaatmadja

⁴² Mieke Komar Kantaatmadja. *Ganti Rugi Internasional Pencemaran Minyak di Laut*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 74-76. Lihat juga Komar Kantaatmadja, *Bunga Rampai Hukum Lingkungan Internasional*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 55-56.

menyebutkan adanya kemungkinan pemilik kapal mempunyai tanggung jawab sepenuhnya, yaitu yang biasa dikenal dalam hukum ganti rugi pencemaran laun *absolute liability* yaitu dalam hal *accident occurred as result of the actual fault or privity of the owner*.

Winfield, Friedman dan Mircea Mateesco Matte juga membedakan antara *absolute liability* dan *strict liability* dengan memperhatikan ada tidaknya kemungkinan untuk membebaskan diri dari tanggung jawab. Di dalam *strict liability* dalam hal tertentu dimungkinkan adanya pembebasan tanggung jawab, sedangkan di dalam *absolute liability* hal tersebut tidak dimungkinkan.⁴³

Namun demikian, menurut Bin Cheng⁴⁴ dalam kepustakaan berbahasa Inggris penggunaan istilah *strict liability* dan *absolute liability*) kadang-kadang juga *no fault liability*) sering tampak digunakan bergantian.

Meskipun baik secara teoritis maupun praktis sulit dilakukan perbedaan yang tegas diantara keduanya, namun Bin Cheng menunjukkan adanya perbedaan pokok antara kedua istilah tersebut. Didalam *strict liability* perbuatan yang menyebabkan kerugian yang dituntut itu harus dilakukan oleh orang yang bertanggung jawab. Dengan perkataan lain, di dalam *strict liability* terdapat hubungan kausalitas antara orang yang benar-benar bertanggung jawab

⁴³ E. Saefullah Wiradipradja, *Op.Cit, Tanggung Jawab ...*, hlm.36-37

⁴⁴ *Id.*, Hlm 37-38 mengutip Bin Cheng, "A Reply to Charges of Having inter Alia Misue the term Absolute Liability in Relation to the 1966 Montreal Inter-Carrier Agreement in My Plea for an Integrated system of Aviation Liability" (1981), 6 *Annals of Air and Space Law*, hlm. 3 et.seq.

dengan kerugian. Di dalam *strict liability* semua hal yang biasanya dapat membebaskan tanggung jawab (*usual defenses*) tetap diakui kecuali hal-hal yang mengarah pada pernyataan tidak bersalah (*absence of fault*), karena kesalahan tidak diperlukan lagi, sedangkan *absolute liability* akan timbul kapan saja keadaan yang menimbulkan tanggung jawab tersebut tanpa mempermasalahkan oleh siapa dan bagaimana terjadinya kerugian tersebut. Dengan demikian, di dalam *absolute liability* tidak diperlukan hubungan kausalitas, dan hal-hal yang dapat membebaskan tanggung jawab hanya yang dinyatakan secara tegas. Kemudian Bin Cheng memberikan contoh dari konvensi yang baik secara tegas maupun diam-diam memberlakukan *absolute liability* dengan menyebutkan secara khusus hal yang dapat membebaskan tanggung jawab, seperti Konvensi Roma 1952 (*Damage Caused by Foreign Aircraft to Third Parties on the Surface*), Konvensi Brussels 1962 (*The liability of operators of nuclear ships*), Konvensi Wina 1963 (*Civil Liability for Nuclear Damage*), dan Montreal (*Interim Agreement*) 1966.

Pandangan lain dikemukakan oleh Sekretariat Komisi Hukum (*Legal Committee*) *International Civil Aviation Organization* (ICAO) yang menyatakan, bahwa penggunaan istilah *absolute liability* tidak tepat apabila masih diperbolehkan adanya perkecualian, dan tanggung jawab demikian lebih tepat menggunakan *strict liability*. Namun di lain pihak mereka menunjuk pada Konvensi Roma 1952 yang sudah umum dikenal memberlakukan prinsip *absolute liability*, yang sebenarnya memperkenalkan hal-hal tertentu untuk membebaskan diri dari tanggung jawab.

E. Saefullah Wiradipradja⁴⁵ menyimpulkan bahwa tidak ada ukuran yang pasti dalam membedakan istilah *strict liability* dengan *absolute liability*. Namun terdapat indikasi yang diterima umum, bahwa di dalam *strict liability* pihak yang bertanggung jawab dapat membebaskan diri berdasarkan semua alasan yang sudah umum dikenal (*conventional defence*). Sedangkan di dalam *absolute liability* alasan-alasan umum pembebasan tersebut tidak berlaku, kecuali secara khusus dinyatakan dalam instrumen tertentu (konvensi, undang-undang dan sebagainya) dan tanggung jawab akan timbul begitu kerugian terjadi tanpa mempersoalkan siapa penyebabnya dan bagaimana terjadinya.

Prinsip tanggung jawab mutlak ini dalam hukum pengangkutan udara internasional pertama kali diterapkan dalam Protokol Guetemala City 1971.

Pasal 17 ayat (1) Konvensi Warsawa-Hague-Guetemala menyebutkan :

The carrier is liable for damage sustained in case of death or personal injury of passenger upon condition only that event which caused the death or injury took place on board the aircraft or in the course of any of the operation of embarking or disembarking. However, the carrier is not liable if the death or injury resulted solely from the state of health of the passenger.

Protokol Guetemala City ini juga menghapuskan ketentuan yang dapat membebaskan tanggung jawab pengangkut yang diatur dalam Pasal 20 ayat (1) Konvensi Warsawa 1929. Pengangkut hanya dapat membebaskan tanggung jawabnya, jika ia dapat membuktikan bahwa kematian atau lukanya penumpang semata-mata disebabkan oleh keadaan penumpang sendiri atau kerugian itu turut disebabkan kesalahan penumpang sendiri atau kerugian itu turut disebabkan kesalahan penumpang sendiri (*contributory negligence*).

⁴⁵ *Ibid*

Dengan diterapkannya *absolute liability* ini, pengangkut wajib memberikan santunan kepada korban tanpa mempermasalahkan apakah pengangkut melakukan kesalahan (kelalaian) atau tidak.

Kemudian yang berkaitan dengan tanggung jawab dalam pengangkutan kargo juga dilakukan perubahan dalam Protokol Montreal Nomor 4 Tahun 1975. Perubahan terpenting yang dilakukan Protokol Montreal Nomor 4 ini adalah digunakannya prinsip tanggung jawab mutlak dan limit tanggung jawab yang tidak dapat dilampaui (*unbreakable*). Walaupun telah digunakan prinsip tanggung jawab mutlak, Pasal IV Protokol Montreal Nomor 4 ini memberikan hak kepada pengangkut untuk membebaskan diri dari tanggung jawab kargo jika ia dapat membuktikan :

1. Cacat bawaan (*inherent defect*), kualitas atau sifat buruk dari kargo;
2. Kerusakan dalam pengepakan (*packing*) yang dilakukan oleh orang bukan pengangkut atau pegawai atau agennya;
3. Peran atau konflik bersenjata;
4. Tindakan penguasa sehubungan dengan masuk, keluar dan transit kargo.

Beberapa penulis berpendapat, bahwa dengan dimasukkannya cara pembebasan diri (*defenses*) menyebabkan prinsip tanggung jawab yang diatur dalam Protokol Montreal Nomor 4 dalam beberapa hal berbeda, bahkan bertentangan dengan prinsip tanggung jawab mutlak yang diterapkan dalam Protokol Guetemala City. Menurut mereka banyaknya pengecualian (*exceptions*), seolah-olah Protokol Montreal Nomor 4 kembali para prinsip *presumption of liability*.

Menurut Nicolas Mateesco Matte, dengan banyaknya pengecualian tersebut di atas, maka hampir tidak jauh berbeda dengan rejim tanggung jawab yang dianut Konvensi Warsawa 1929.⁴⁶ dengan banyaknya pembelaan yang dapat dilakukan pengangkut, berarti tujuan penerapan prinsip tanggung jawab mutlak kurang tercapai, karena tujuan penerapan prinsip tanggung jawab mutlak adalah untuk proses ganti rugi kepada penggugat.

Dalam hal tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang, Montreal Agreement 1966 juga menganut prinsip tanggung jawab mutlak, karena di dalam agreement ini diperjanjikan, bahwa pengangkut tidak akan mempergunakan haknya untuk membela diri berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Konvensi Warsawa 1929.

Apabila diperhatikan falsafah digunakannya prinsip tanggung jawab atas dasar praduga yang digunakan Konvensi Warsawa adalah untuk melindungi perusahaan angkutan udara yang masih dalam taraf awal. Falsafah demikian itu tentunya sekarang ini sudah tidak dapat diterapkan lagi mengingat perusahaan-perusahaan angkutan telah berkembang menjadi perusahaan yang sangat kuat, dan posisi ekonomis pengangkut udara jauh lebih kuat dari pengguna jasa angkutan udara secara individual. Kondisi teknologi penerbangan sendiri makin canggih yang mampu menaikkan keselamatan dan kenyamanan pengguna jasa angkutan udara.

Selain itu, jika dikaitkan dengan kehidupan dewasa ini yang menuntut kecepatan dan kepraktisan dalam menyelesaikan suatu masalah, termasuk

⁴⁶ Nicolas Mateesco Matte, *Treatise On Air-Aeronautical Law*, McGill, 1981, hlm. 486

penyelesaian santunan dalam pengangkutan udara, maka penerapan prinsip tanggung jawab tentu tidak terelakkan.

Penerapan prinsip tanggung jawab mutlak cukup memberikan perlindungan proporsional baik bagi pengangkut maupun pengguna jasa angkutan udara (konsumen), karena sebagai imbalan diterapkannya prinsip tanggung jawab mutlak tersebut kepada pengangkut diberikan batas jumlah tanggung jawab pengangkut yang tidak dapat dilampaui (*unbreakable*) dalam keadaan apapun, dan pengangkut dapat dibebaskan dari tanggung jawabnya bila terbukti bahwa kecelakaan/kerugian tersebut disebabkan karena keadaan kesehatan penumpang atau adanya keikutsertaan korban sendiri dalam menyebabkan timbulnya kecelakaan/kerugian (*contributory negligence*). Selain itu, bagi korban atau ahli warisnya akan lebih terjamin untuk memperoleh santunan atas kerugian yang dideritanya, dan proses pembayarannya pun relatif lebih pendek.⁴⁷

D. Dokumen Dalam Pengangkutan Udara

Dokumen pengangkutan udara merupakan dokumen yang diberikan pengangkut kepada penumpang atau pengirim barang (kargo) sebagai bukti adanya perjanjian pengangkutan udara atau sebagai bukti pembayarannya.

Ketentuan mengenai dokumen pengangkutan udara baik dalam Konvensi Warsawa-The Hague sangatlah ketat. Dokumen pengangkutan udara selain merupakan bukti perjanjian pengangkutan udara juga berkaitan

⁴⁷ E. Saefullah Wiradipradja, *Op. Cit.*, Penerapan ..., hlm. 15

langsung dengan masalah tanggung jawab pengangkut. Di dalam dokumen tersebut dimuat Syarat-Syarat Perjanjian Pengangkutan (*general condition of contract*). Bahkan ada sanksi yang ditetapkan Konvensi Warsawa dan OPU jika pengangkut tidak memberikan dokumen tersebut. Misalnya Pasal 3 ayat (2) Konvensi Warsawa jo Pasal 5 ayat (2) OPU menentukan, bahwa jika pengangkut tidak memberikan tiket penumpang kepada penumpang yang diangkutnya, pengangkut tidak berhak menggunakan ketentuan pembatasan tanggung (*limitation of liability*) yang diatur dalam Konvensi atau OPU.

Bab II Konvensi Warsawa jo Bab II OPU menentukan macam-macam dokumen pengangkutan udara, yaitu :

1. Tiket Penumpang (*Passenger Ticket*)
2. Tiket Bagasi (*Baggage Ticket*)
3. Surat Muatan Udara (*Air Consignment Note*)

Ad. 1 Tiket Penumpang (*Passenger Ticket*)

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, tiket penumpang bukan syarat mutlak perjanjian udara, tetapi hanya merupakan tanda bukti telah ditutupnya perjanjian pengangkutan udara. Pasal 5 ayat (1) OPU mengatur mengenai apa saja yang harus dimuat di dalam tiket penumpang, yaitu :

1. tempat dan tanggal pemberangkatan;
2. tempat pemberangkatan dan tempat tujuan;
3. pendaratan yang direncanakan di tempat-tempat antara tempat pemberangkatan dan tujuan dengan mengingat hak pengangkut udara

untuk mengajukan syarat, bahwa ia bila perlu dapat mengadakan perubahan-perubahan dalam pendaratan-endaratan itu;

4. nama dan alamat pengangkut atau pengangkut-pengangkut; dan
5. pemberitahuan, bahwa pengangkutan udara tunduk pada ketentuan mengenai tanggung jawab yang diatur oleh OPU atau Konvensi Warsawa.

Dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) OPU, penyebutan nama penumpang dalam tiket penumpang tidak diwajibkan. Akan tetapi di dalam praktik, nama penumpang selalu disebutkan di dalam tiket penumpang, dengan maksud untuk mengetahui identitas penumpang yang bersangkutan, terutama apabila terjadi kecelakaan (*accident*) yang akan menimbulkan masalah tanggung jawab pengangkut.

Di dalam syarat-syarat perjanjian pengangkutan udara selalu disebutkan, bahwa tiket penumpang itu hanya dapat dipergunakan oleh orang yang namanya tertera di atasnya dan tidak dapat dipergunakan oleh orang lain, penumpang menyetujui bilamana diperlukan pengangkut dapat memeriksa apakah tiket ini benar-benar dipakai oleh yang berhak. Jika tiket ini dipergunakan atau dicoba dipergunakan oleh orang yang lain daripada yang namanya tercantum dalam tiket, maka pengangkut berhak untuk menolak mengangkut orang ini serta pengangkutan dengan tiket ini menjadi batal.

Ad. 2 Tiket Bagasi (*Baggage Ticket*)

Tiket bagasi merupakan tanda bukti penitipan barang yang nantinya apabila penumpang yang bersangkutan turun dari pesawat yang ditumpanginya di tempat tujuan, bagasi akan diminta kembali. Dipandang dari

segi perjanjian angkutan udara itu sendiri, perjanjian penitipan bagasi ini termasuk perikatan tambahan (*accessoire verbintenis*).

Pasal 6 ayat (1) OPU menyebutkan, bahwa harus dibuat dalam rangkap dua, satu untuk pengangkut udara dan yang satunya lagi untuk penumpang yang memiliki bagasi tersebut. Kemudian Pasal 6 ayat (4) menyebutkan apa saja yang harus dimuat dalam tiket bagasi tersebut :

1. tempat dan tanggal pemberian;
2. tempat pemberangkatan dan tempat tujuan;
3. nama dan alamat pengangkut atau pengangkut-pengangkut;
4. nomor tiket penumpang;
5. pemberitahuan bahwa bagasi akan diserahkan kepada pemegang tiket bagasi;
6. berat dan jumlah bagasi;
7. harga yang diberitahukan oleh penumpang sesuai dengan ketentuan Pasal 30 ayat (2) OPU; dan
8. pemberitahuan bahwa pengangkutan bagasi ini tunduk pada ketentuan-ketentuan mengenai tanggung jawab yang diatur OPU dan Konvensi Warsawa.

Di dalam praktik, tiket penumpang dan tiket bagasi dibuat menjadi satu dokumen angkutan yang disebut “tiket dan bagasi” (*passenger and baggage ticket*). Praktik yang demikian itu memang tidak ada larangannya, hanya saja perlu diperhatikan, bahwa semua persyaratan yang ada harus dipenuhi.

Di dalam praktik pada bagasi tercatat dijumpai pula apa yang disebut *claimtag*. *Claimtag* merupakan potongan label yang diikatkan pada bagasi tercatat dan mempunyai nomor urut serta dipakai sebagai identifikasi bagasi tercatat. Secarik kertas mempunyai arti yang sangat penting, karena dengan *claimtag* itulah bagasi dapat diminta untuk diserahkan di tempat tujuan.

Untuk mencegah kesalahpahaman di dalam praktik, maka pada label itu semestinya dicantumkan, bahwa label tersebut bukanlah tiket bagasi yang dimaksud OPU dan Konvensi Warsawa.

OPU dan Konvensi Warsawa tidak mengatur masalah bagasi tangan di dalam angkutan udara. Untuk bagasi tangan ini pun tidak diberikan tiket bagasi tangan. Hal tersebut dilakukan karena bagasi tangan selama pengangkutan udara itu tetap berada dalam penguasaan penumpang sendiri.

Ad. 3. Surat Muatan Udara (*Airway Bill*)

Menurut Pasal 7 ayat (1) OPU apabila seorang penumpang akan mengirimkan muatan atau kargo dengan pesawat udara, sedangkan ia sendiri tidak turut dalam pengangkutan itu, maka pengangkut berhak untuk meminta pengirim kargo membuat Surat Muatan Udara. Pengirim pun berhak untuk meminta pengangkut untuk menerima Surat Muatan Udara tersebut.

Menurut Pasal 8 OPU, Surat Muatan Udara yang dibuat oleh pengirim dalam rangkap 3 dan diserahkan bersama dengan barangnya. Lembar tersebut adalah :

1. lembar pertama memuat kata-kata “untuk pengangkut” dan ditandatangani oleh pengirim;

2. lembar kedua memuat kata-kata “untuk penerima” dan ditandatangani oleh pengirim dan pengangkut atau agen, dan dikirim bersamaan dengan barangnya; dan
3. lembar ketiga ditandatangani oleh pengangkut atau agennya, dan setelah barangnya diterima diserahkan kepada pengirim.

Dari ketentuan tersebut di atas, terlihat bahwa yang mengeluarkan Surat Muatan Udara itu adalah pihak pengirim barang. Akan tetapi di dalam praktik dewasa ini, dalam pengangkutan barang melalui udara, pengangkut telah menyiapkan blangko (yang sudah dicetak) surat muatan udara. Jadi, apabila pengirim akan mengirimkan barang melalui udara tidak perlu lagi membuat surat muatan udara sendiri, tetapi justru akan menerima surat muatan udara dari pengangkut.

Di dalam praktik surat muatan udara yang telah disiapkan pengangkut tersebut dibuat dalam 7 helai atau rangkap yang terbagi dalam lembaran-lembaran :

1. lembar hijau untuk borderel muatan;
2. lembar pink untuk pengirim barang;
3. lembar biru untuk penerima barang;
4. lembar kuning untuk lampiran *cargo manifest*;
5. lembar putih untuk station tujuan;
6. lembar putih untuk arsip agen; dan
7. lembar-lembar untuk station asal.

Surat muatan udara menurut Pasal 10 OPU harus memuat hal-hal sebagai berikut :

1. tempat dan tanggal surat muatan udara dibuat;
2. tempat pemberangkatan dan tempat tujuan;
3. pendaratan-endaratan yang direncanakan di tempat-tempat diantara kedua tempat tersebut, dengan mengingat hak pengangkut untuk mengajukan syarat, bahwa perlu ia dapat mengadakan perubahan dalam pendaratan-endaratan itu;
4. nama dan alamat pengangkut pertama;
5. nama dan alamat pengirim;
6. nama dan alamat penerima barang, bila perlu;
7. macam barang;
8. jumlah, cara pembungkusan, tanda-tanda istimewa atau nomor barang, bila ada;
9. berat dan jumlah atau besar atau ukuran barang-barang;
10. keadaan luar barang-barang dan pembungkusannya;
11. biaya pengangkutan udara, jika ditentukan dengan persetujuan, tanggal dan tempat pembayaran dan orang-orang yang harus membayar;
12. jika pengiriman dilakukan dengan dijamin pembayaran, harga barang-barang dan jumlah biaya, bila ada;
13. jumlah nilai barang yang dinyatakan sesuai dengan ketentuan Pasal 30 ayat (2) OPU;
14. dalam rangkap berapa surat muatan udara dibuat;

15. surat-surat yang diserahkan kepada pengangkut untuk menyertai barang-barang;
16. lamanya pengangkutan udara dan petunjuk ringkas tentang rute yang akan ditempuh, bila tentang hal ini telah dicapai suatu persetujuan;
17. pemberitahuan bahwa pengangkutan ini tunduk pada ketentuan-ketentuan mengenai tanggung jawab yang diatur dalam OPU dan Konvensi Warsawa.

Sehubungan dengan pengiriman barang melalui udara ini, Pasal 11 OPU menentukan pengirim bertanggung jawab mengenai kebenaran pemberitahuan dan keterangan mengenai barang yang dinyatakannya di dalam surat muatan udara. Pengirim bertanggung jawab untuk semua kerugian yang diderita oleh pengangkut atau pihak lain sebagai akibat dari pemberitahuan dan keterangan yang kurang teliti, salah atau tidak lengkap.

Pengirim juga menurut Pasal 12 OPU wajib memberikan keterangan dan menyertai surat muatan udara dengan surat-surat yang diperlukan pada penyerahan barang kepada penerima untuk memenuhi persyaratan pabean, pajak atau polisi. Pengirim bertanggung jawab terhadap pengangkut mengenai kerugian sebagai akibat tidak adanya, tidak lengkapnya atau tidak telitinya keterangan surat-surat, kecuali bila ada kesalahan pada pengangkut atau orang yang dipekerjakan oleh pengangkut sehubungan dengan pengangkutan barang ini. Sehubungan ini pula, pengangkut tidak wajib memeriksa kebenaran atau tidak lengkapnya keterangan dan surat-surat tersebut. Surat muatan itu sendiri

menurut Pasal 14 OPU berfungsi sebagai bukti perjanjian pengangkutan udara, dan sebagai bukti penerimaan barang.

Apabila di dalam KUHD, surat muatan atau konosemen (*bill of lading*) dapat digolongkan sebagai surat berharga (apabila konosemen tersebut berklausula atas pengganti atau atas pembawa), di dalam OPU dan Konvensi Warsawa tidak terdapat ketentuan yang tegas, apakah surat muatan udara dapat dijadikan sebagai surat berharga yang dapat diperdagangkan.

Artikel IX *The Hague Protocol* menyebutkan, bahwa ketentuan *The Hague Protocol* tidak menghalangi pengangkut untuk memberikan surat muatan udara itu termasuk surat berharga dan dapat diperdagangkan.

Akan tetapi di dalam praktik untuk menghindari ketidaktegasan tersebut oleh perusahaan penerbangan (pengangkut) sendiri dihindari surat muatan udara sebagai surat berharga dengan mencantumkan kata *not negotiable* pada surat muatan udara tersebut. Bagi seorang pengangkut, surat muatan udara yang dapat diperdagangkan mempunyai efek yang mungkin merugikan, yaitu dari segi tanggung jawab pengangkut, karena apabila barang kiriman terlalu lama ditahan menunggu lakunya surat muatan tersebut, jangka waktu tanggung jawab pengangkut akan lebih lama pula, dan juga memungkinkan timbulnya kerusakan pada barang tersebut.⁴⁸

⁴⁸ E. Suherman, *Masalah Tanggung Jawab Pada Charter Pesawat Udara dan Beberapa Masalah Lain dalam Bidang Penerbangan*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 93

BAB III

TANGGUNG JAWAB PENGANGKUT TERHADAP KESELAMATAN BARANG (KARGO) DALAM PENGANGKUTAN UDARA DOMESTIK

A. Pelaksanaan Tanggung Jawab Pengangkut Terhadap Keselamatan Barang (Kargo) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992

Dalam kepustakaan terdapat berbagai istilah untuk menyebut benda yang diangkut yaitu *goods*, *merchandise* dan *cargo*. Dalam pengangkutan udara berarti segala sesuatu benda-apapun jenisnya, yang diangkut dengan pesawat, selain benda-benda pos, bagasi tangan, dan bagasi tercatat.⁴⁹

Dalam teks asli Konvensi Warsawa digunakan istilah *merchandise* yang mencakup segala benda yang dapat menjadi obyek transaksi komersial sehingga mayat tidak termasuk dalam kategori ini. Dalam versi bahasa Inggris digunakan istilah *goods* yang mencakup obyek yang *inanimate* yaitu benda mati; sehingga binatang hidup tidak tercakup dalam pengertian *goods*.

Pengertian di atas hanya memberi batasan pada benda hidup dan benda mati yang dapat menjadi obyek transaksi komersial, sehingga mayat tidak tercakup dalam keduanya.

Dalam kasus *Djedraoui v Tamisier*, Pengadilan Perancis menyatakan bahwa mayat tidak termasuk atau tidak dapat dikategorikan sebagai

⁴⁹ Dalam Konvensi Warsawa 1929 dan Konvensi Montreal 1999 tidak ditemukan definisi Kargo. Tetapi dapat ditemukan dalam *General Condition of Contract IATA*, Pasal 1.4

merchandise, meskipun ongkos kirim dapat dikalkulasi berdasarkan para berat atau dimensi.

Istilah kargo, menurut Pengadilan Banding di Amerika Serikat dalam kasus *Delton v Delta Airlines*, 7 April 1976 mempunyai arti yang mencakup *animate* dan *unanimate* (benda hidup dan tidak hidup) yang berarti mencakup pula binatang hidup, dan menurut Pengadilan Banding Texas, dalam perkara *Compton v American Airlines* dinyatakan bahwa mayat termasuk kargo.

Dari putusan pengadilan tersebut ternyata ada perbedaan tentang klasifikasi mayat, satu pihak memasukan sebagai kargo, di pihak lain tidak memasukannya. Hal tersebut sebagai konstruksi terhadap kekosongan hukum dengan memperhatikan pada aspek lain. bagi pengadilan Perancis, apabila menyamakan atau memasukkan mayat sebagai *merchandise* mempunyai konsekuensi sebagai benda yang dapat diperjualbelikan, padahal perlakuan demikian merupakan pelanggaran terhadap ketertiban umum.

Adanya permasalahan ini berawal dari tidak adanya penjelasan tentang arti *merchandise* dalam Konvensi Warsawa. Berbeda dengan dalam Konvensi di bidang pengangkutan laut, darat dan kereta api yang memberikan penjelasan arti istilah *goods*.

Di bidang pengangkutan laut misalnya, *The Hague Rules*, 1924, memberi batasan sepanjang *benda-benda mati*, sedangkan *The Hamburg Rules*, 1976 mengartikan *goods* mencakup benda hidup dan benda mati; jadi termasuk binatang hidup.

Akhir-akhir ini dalam Konvensi mengenai pengangkutan udara ada kecenderungan untuk selalu menggunakan kata kargo. Sebaliknya, Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan menggunakan kata barang⁵⁰. Namun demikian, undang-undang tersebut hanya memuat aturan pokok tentang penerbangan bukan pengangkutan udara, sehingga dalam perundang-undangan tentang pengangkutan udara yang akan datang perlu mendapat pertimbangan untuk menggunakan istilah kargo karena berbagai alasan. *Pertama*, kargo merupakan istilah yang bersifat lebih netral; *Kedua*, adanya kecenderungan penggunaan dalam konvensi-konvensi tentang pengangkutan udara; dan *Ketiga*, lebih dikenal oleh masyarakat baik oleh perusahaan-perusahaan pengangkutan maupun oleh awam.

Penggunaan istilah kargo ini telah diterima secara internasional yaitu dalam Konvensi Montreal 1999, walaupun Konvensi ini belum berlaku karena belum terpenuhinya ratifikasi/aksesi negara peserta Konvensi. Begitu juga di Indonesia, melalui PP No. 40 Tahun 1995 dalam pengangkutan udara digunakan kata kargo.⁵¹

Dokumen yang digunakan dalam pengangkutan kargo udara dikenal dengan *air waybill* atau surat kargo udara⁵² yang harus berisi 18 elemen sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Konvensi Warsawa 1929. Dari 18 elemen itu yang terpenting adalah elemen a.s.d.i dan q. Tetapi untuk penerapan Konvensi, dalam kasus *Kraus v KLM*, pengadilan menetapkan yang terpenting

⁵⁰ Pasal 34 ayat (1) sub b

⁵¹ Lihat Pasal 1 angka 1

⁵² Dalam Ordonansi Nomor 100 Tahun 1939 dirumuskan dengan *surat muatan udara*.

adalah Pasal 8 c karena itulah yang akan menentukan apakah suatu pengangkutan itu tunduk pada Konvensi atau tidak.⁵³

Fungsi surat kargo udara adalah untuk dapat diterapkannya Konvensi. Hal ini merupakan kompromi dari dua kehendak yaitu kehendak pertama berpendapat bahwa untuk melindungi para pihak dalam pengangkutan harus dengan surat kargo udara, dan kehendak kedua berpendapat bahwa untuk melindungi kepentingan para pihak, diserahkan kepada para pihak sendiri yaitu dengan cara pengirim membuat surat kargo dan ditandatangani oleh pengangkut. Maksud Konvensi menyerahkan pembuatan atau pengisian surat kargo udara kepada pengirim⁵⁴ agar terjamin akurasi karena pengirim dianggap paling mengetahui tentang kargo yang dikirimnya. Oleh karena ini, ketidak-akuratan surat kargo udara menjadi tanggung jawab pengirim.

Dalam hal surat kargo dibuat oleh pengangkut atau agennya apabila terjadi kesalahan atau keterangan yang berbeda maka tanggung jawab pengangkut akan lebih besar karena segala keterangan dianggap benar.

Surat kargo udara selain diakui sebagai *prima facie* adanya kontrak, penyerahan kargo dan penerimaan persyaratan perjanjian, juga merupakan instruksi kepada pengangkut dimana dan kepada siapa kargo diserahkan dan siapa yang akan membayar. Dalam praktik surat kargo udara sudah distandarisasikan sehingga para pihak hampir tidak mungkin membicarakan persyaratan kontrak. Dengan demikian, kontrak itu menjadi kontrak baku atau

⁵³ *Air Law*, hlm. 135

⁵⁴ Pasal 6 ayat (5) Konvensi

standard form contract.⁵⁵ Namun, surat kargo udara bukan merupakan syarat mutlak adanya kontrak pengangkutan, hanya sebagai alat pembuktian adanya kontrak.⁵⁶

Bagi pengangkut, menerbitkan surat kargo udara bukan merupakan kewajiban tetapi merupakan hak. Namun, secara sepintas hak ini mempunyai konsekuensi yang merugikan pengangkut bukan merugikan pengirim. Oleh karenanya, penggunaan kata hak (*right*) dalam ketentuan tersebut tidak tepat karena dengan penggunaan kata hak mengandung konsekuensi bahwa atribut hak adalah dapat menolak. Padahal, kalau pengangkut menolak menerima surat kargo udara yang dibuat pengirim ada kemungkinan terkena tanggung jawab tak terbatas (*unlimited liability*), atau mungkin terkena hukum nasional seperti dalam putusan pengadilan Banding Paris yang menetapkan hukum nasional dalam pengangkutan kargo udara tanpa surat kargo udara. Sebaiknya pengangkut baru dikenai sanksi seperti tersebut apabila menolak menandatangani surat kargo udara yang dibuat/diisi pengirim.

Ada dua hal yang agar berbeda dengan Konvensi yaitu tentang perjanjian kelambatan dan Pasal 24 dan 25 tentang persyaratan untuk adanya tanggung jawab pengangkut.

⁵⁵ *Standard form contract* atau kontrak baku dapat diartikan sebagai kontrak yang persyaratannya telah ditentukan oleh satu pihak. mengenai keabsahan dari kontrak baku, lihat Toto Tohir, *Perkembangan Standar Form Contract dan Masalah Kebebasan Berkontrak*, Mimbar No. 1 Tahun V, 1988, hlm. 43

⁵⁶ Pasal 3 ayat (2) Konvensi

Tanggung jawab pengangkut untuk kelambatan dalam Ordonansi berbeda dengan dalam Konvensi yaitu Pasal 28 Ordonansi menentukan pengangkut bertanggung jawab terhadap kelambatan jika tidak ada persetujuan lain, sedangkan dalam Konvensi sama sekali tidak ada klausul seperti itu.⁵⁷

Ketentuan ordonansi tersebut sering digunakan oleh pengangkut untuk membuat suatu klausul dalam dokumen pengangkutan yang menyatakan bahwa pengangkut tidak bertanggung jawab untuk kelambatan. Dengan bentuk dokumen angkutan yang sudah standar, dan biasanya dicetak oleh pengangkut, klausul semacam itu menjadi kontrak baku (*standard form contract*) yang tidak memberi kesempatan kepada pengirim untuk melakukan tawar menawar. Secara formal persetujuan demikian tetap mengikat kedua belah pihak. Sementara itu, dalam pengangkutan kargo yang membuat SKU bukan pengangkut tetapi pengirim sehingga memberi kesan yang menghendaki klausul pembebasan tanggung jawab seolah-olah pengirim. Oleh karena itu, pengangkut sudah pasti akan menerima klausul itu karena sangat menguntungkan baginya.⁵⁸ Perbedaan lainnya yaitu adanya Pasal 25 untuk pengangkutan kargo yang mensyaratkan adanya "*hubungan dengan pengangkutan udara*". Adanya syarat ini lebih mempersempit tanggung jawab

⁵⁷ Ini merupakan ketentuan yang bertolak belakang dengan jiwa Konvensi karena Konvensi sendiri melarang adanya perjanjian yang membebaskan tanggung jawab pengangkut. Bandingkan, E. Saefullah, *Op.Cit*, hlm. 72

⁵⁸ Lihat. Toto Tohir, *Tanggung Jawab Pengangkut terhadap Kargo dalam Pengangkutan Kargo dalam Hukum Pengangkutan Udara*, Thesis, tidak dipublikasikan, Pasca Sarjana-Unpad, 1992

pengangkut menurut Ordonansi dari pada menurut Konvensi⁵⁹ karena dalam Pasal 18 tidak ada persyaratan demikian. Oleh karena itu, pengangkut domestik Indonesia lebih diuntungkan dalam beban tanggung jawab terhadap kargo karena alasan yang dapat membebaskan pengangkut dari tanggung jawabnya menjadi bertambah dengan adanya keharusan adanya hubungan dengan pengangkutan udara.

Menurut Konvensi, seorang pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang menimpa kargo asal kerugian itu terjadi selama pengangkutan udara, tetapi menurut Ordonansi selain syarat tersebut masih harus ada syarat lain yaitu kerugian itu harus ada *hubungan dengan pengangkutan udara*. Dengan demikian apabila terjadi kerugian yang menimpa kargo tetapi tidak ada hubungan dengan pengangkutan maka tidak menimbulkan kewajiban untuk bertanggung jawab bagi pengangkut. Namun demikian, karena prinsip tanggung jawab sudah mengacu pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 dan PP Nomor 40 Tahun 1995, maka hal-hal yang berhubungan dengan pembuktian kesalahan pengangkut menjadi tidak penting lagi. Dengan pernyataan lain, syarat harus adanya hubungan dengan pengangkutan udara menjadi tidak berlaku untuk adanya tanggung jawab pengangkut.

Tanggung jawab pengangkut untuk kelambatan dalam Ordonansi berbeda dengan dalam Konvensi yaitu Pasal 28 Ordonansi menentukan *jika tidak ada persetujuan lain*⁶⁰ pengangkut bertanggung jawab, sedangkan dalam

⁵⁹ Untuk pengangkutan orang. Lihat E. Saefullah, *Beberapa Masalah, Op. Cit.*, hlm. 18-19

⁶⁰ Inilah ketentuan yang paling tidak sejalan dengan jiwa Konvensi, karena Konvensi sendiri melarang adanya perjanjian yang membebaskan tanggung jawab. Bandingkan, E. Suherman, *Op. Cit.*, hlm. 72

konvensi sama sekali tidak ada klausul seperti itu; jadi prinsip tanggung jawab pengangkut menurut konvensi sama dengan dalam pengangkutan penumpang yaitu tanggung jawab atas dasar praduga. Prinsip ini tetap dipertahankan pada Protokol Montreal 1975 Nomor 4 dan Konvensi Montreal.⁶¹

Oleh karena itu, dalam undang-undang pengangkutan udara yang akan datang, prase yang memungkinkan adanya perjanjian yang membebaskan tanggung jawab pengangkut harus dihilangkan.

Sementara itu, dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 prinsip tanggung jawab untuk kelambatan masih tetap menganut prinsip tanggung jawab atas dasar praduga.⁶² Hal ini sudah tepat karena kelambatan merupakan pelanggaran kewajiban yang timbul dan perjanjian pada derajat kedua, artinya kewajiban dipenuhi tetapi tidak sebagaimana mestinya dan kelambatan sering terjadi sehingga apabila prinsip tanggung mutlak yang digunakan akan sangat memberatkan pengangkut.

B. Ganti Rugi Yang Dapat Diberikan Oleh Pengangkut

Jumlah ganti rugi menurut Ordonansi adalah Rp. 250 per Kg sebagai penerjemahan langsung dan 250 gulden⁶³ suatu jumlah yang sangat tidak berarti apabila diukur dan nilai rupiah saat ini. Dan itu, banyak muncul perhitungan-perhitungan yang berdasar pada kurs rupiah terhadap dolar Amerika yang sesungguhnya sama-sama bukan penerjemahan resmi.

⁶¹ Pasal V Protokol

⁶² Pasal 40 sub c

⁶³ Penerjemahan ini menurut hemat penulis, lebih didasarkan pada kenyataan bahwa di Indonesia tidak ada lagi *gulden* dan juga rasa nasionalisme

Kemudian tahun 1991 Menteri Perhubungan menyetujui jumlah ganti rugi untuk kargo adalah Rp. 20.000 per kg.⁶⁴

Dalam pengangkutan kargo internasional, perhitungan ganti rugi mengalami perubahan-perubahan mulai dari dolar dan menurut Montreal 1975 dihitung dengan SDRs, tidak lagi berdasar pada *Franc*. Tetapi protokol masih memberikan kemungkinan untuk menggunakan penghitungan dengan menggunakan mata uang nasional bagi negara bukan anggota IMF.

Protokol Montreal 1975 Nomor 4 menganut prinsip tanggung jawab mutlak dibarengi dengan jumlah ganti rugi tidak dapat dilampaui (*unbreakable*). Kemungkinan besar hal tersebut akan dianut dalam perundang-undangan pengangkutan udara yaitu variasi tanggung jawab mutlak dengan batas ganti rugi yang tidak dapat dilampaui.⁶⁵ Bagi Indonesia sendiri jumlah ganti rugi untuk pengangkutan kargo, menurut PP Nomor 40 Tahun 1995 adalah dihitung per kilogram dengan batas jumlah ganti rugi yang tidak dapat dilampaui yaitu Rp. 100.000 (seratus ribu rupiah) per kilogram.⁶⁶

Sesuatu permasalahan yang mungkin timbul dalam pengangkutan kargo adalah apabila batas ganti rugi yang ditentukan jauh di bawah nilai kargo kiriman. Misalnya, batas ganti rugi maksimal adalah Rp. 70 juta, sedangkan kargo seharga Rp. 200 juta. Dalam kasus demikian apabila terjadi kerugian maka ganti rugi maksimal yang akan diterima oleh pengirim adalah

⁶⁴ Lihat, *alam Final Report, Op.Cit* hlm. 153; Mieke Komar, *Hukum Udara, Op. Cit*, hlm. 27 Note 34. Dalam hal ini diperhubungkan dari asuransi, harga tiket dll. E. Saefullah, Mieke Komar (ed) *Hukum Angkutan...*, *Op.Cit*, hlm. 61

⁶⁵ Undang-Undang Nomor 15 Pasal 43 ayat 3 menetapkan bahwa tanggung jawab pengangkutan akan dibatasi pada jumlah yang tidak dapat dilampaui.

⁶⁶ Lihat Pasal 44 ayat (3) PP 40 Tahun 1995

Rp. 70 juta. Hal ini tidak akan memuaskan bagi pengirim. Upaya yang akan dilakukan oleh pengirim mungkin dengan memecah kargo ke dalam beberapa surat kargo udara, misalnya menjadi tiga surat kargo udara. Hal ini akan memuaskan pengirim tetapi tidak memuaskan pengangkut yaitu pengirim ada kemungkinan akan mendapat ganti rugi 3 kali nilai batas maksimal dan tiga surat kargo udara, atau bahkan tetap dihitung sebagai surat kargo udara seperti apabila ketiga surat kargo udara yang bersangkutan saling mempengaruhi dan berarti tetap tidak memuaskan kepada pengirim.

Untuk mengatasi masalah di atas, dalam perundang-undangan yang akan datang aturan *batas ganti rugi yang tidak dapat dilampaui* harus tetap membuka kemungkinan para pihak untuk mengadakan perjanjian menaikkan batas ganti rugi melalui pernyataan khusus, dan atau adanya kebebasan bagi pengirim untuk mengasuransikan kargonya.

Masalah lain dalam batas ganti rugi ini adalah ukuran jumlah ganti rugi yaitu apakah tetap menggunakan ukuran rupiah atau menggunakan cara lain. Untuk hal itu, menurut hemat penulis harus tetap menggunakan standar rupiah sebagai bukti kepercayaan terhadap mata uang sendiri. tetapi yang penting adalah jumlah ganti rugi yang harus diterima oleh pengirim harus mampu mengikuti perkembangan nilai tukar riil. Dalam kaitan ini adalah sangat layak apabila ketentuan dasar kenaikan untuk mengikuti perkembangan nilai riil tersebut diatur dalam undang-undang disertai dengan kenaikan berkala yang diatur dalam peraturan pemerintah.

Perlunya ketentuan dasar diatur dalam undang-undang adalah untuk mengantisipasi apabila peraturan pemerintah yang dimaksudkan untuk itu tidak dikeluarkan tepat waktu, sehingga apabila hal itu terjadi maka kenaikan otomatis sudah diatur dalam undang-undang. Peraturan Pemerintah adalah untuk tetap mengikuti perkembangan nilai tukar yang tidak selalu konstan yaitu selalu berkaitan dengan tingkat kemajuan ekonomi suatu negara. Di lain pihak, menurut perhitungan Bank Dunia Indonesia akan menjadi negara yang tingkat kemajuannya cukup tinggi, dan ini akan membawa kenaikan nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.⁶⁷ Hal lain yang perlu dikemukakan adalah mengenai kerugian mental, seperti telah diuraikan dalam uraian di atas, ternyata tidak dikenal dalam pengangkutan kargo.

Usulan seperti di atas mendapat pengaturan dalam PP 40 Tahun 1995 tetapi untuk kenaikan otomatis belum diatur. Untuk itu, dalam undang-undang pengangkutan udara nasional yang akan datang perlu dipikirkan untuk dimasukkan materi tentang cara kenaikan secara otomatis.

C. Hal-Hal Yang Dapat Membebaskan Pengangkut Dari Tanggung Jawab

Seperti telah disinggung dalam uraian sebelumnya, bahwa Indonesia secara formal masih menggunakan Ordonansi No. 100 Tahun 1939 tentang Pengangkutan Udara yang dijiwai oleh Konvensi Warsawa 1929. Dengan kata lain masih dijiwai oleh masa 63 tahun⁶⁸ yang lalu, karena Indonesia tidak

⁶⁷ Prediksi tahun 1990. Untuk saat ini Indonesia masih harus berjuang meningkatkan laju pertumbuhan yang sempat terpuruk pada tingkat zero

⁶⁸ Dalam beberapa hal ketentuan dalam Ordonansi 100 Tahun 1939 telah ditinggalkan, misalnya jumlah ganti rugi untuk pengguna

pernah meratifikasi satupun protokol-protokol yang dimaksudkan untuk mengadakan perubahan terhadap Konvensi Warsawa 1929.⁶⁹

Oleh karena itu, prinsip yang dianut dalam Ordonansi ini masih belum ada perubahan, termasuk hal-hal yang dapat membebaskan pengangkut. Adapun prinsip yang dianut oleh Ordonansi dalam pengangkutan kargo adalah prinsip tanggung jawab atas dasar praduga (*rebuttable presumption of liability*) yang dapat disimpulkan dari Pasal 25 dan 29. Pasal 25 menyatakan bahwa pengangkut bertanggung jawab untuk kerugian yang terjadi akibat dari kemusnahan, kehilangan atau kerusakan kargo (dan bagasi). Ketentuan ini akan memberikan gambaran bahwa pengangkut bertanggung jawab mutlak. Oleh karena itu ketentuan ini harus dibaca bersamaan dengan Pasal 29 baik ayat (1) maupun ayat (2).⁷⁰ Pasal 29 sendiri mengatur tentang unsur yang dapat membebaskan pengangkut dari tanggung jawab, yaitu tindakan yang layak (*reasonable measures*) termasuk di dalamnya kesalahan navigasi. Dengan demikian terlihat bahwa prinsip tanggung jawab yang dianut Ordonansi adalah prinsip tanggung jawab atas dasar praduga.

Meskipun ordonansi belum pernah mengalami perubahan, tetapi dalam praktik prinsip tanggung jawab dalam pengangkutan penumpang telah mengalami perubahan menjadi prinsip tanggung jawab mutlak yaitu melalui Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 256 Tahun 1979.

⁶⁹ Lihat Mieke Komar Kantaatmadja, *Hukum Udara dan Hukum Angkasa*, *Op. Cit.*, hlm. 18 note 13

⁷⁰ Hal ini sama dengan ketentuan Pasal 18 Konvensi yang harus dibaca bersamaan dengan Pasal 22 Konvensi

Selain itu baru-baru ini Indonesia telah melakukan tindakan untuk lebih eksis dalam pergaulan internasional, khususnya di bidang pengangkutan udara yaitu dengan melakukan perubahan/penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 83 Tahun 1958 tentang Penerbangan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992. Dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 1992 ini ditentukan bahwa tanggung jawab pengangkut baik dalam pengangkutan penumpang maupun pengangkutan kargo adalah mutlak, kecuali untuk kelambatan masih tetap menganut prinsip tanggung jawab praduga (*presumption of liability*).

Dilihat dari Pasal 43 Undang-undang ini, tanggung jawab pengangkut domestik menjadi mutlak tanpa ada alasan yang dapat membebaskan tanggung jawab pengangkut. Jadi, pengangkut bertanggung jawab mutlak, tanpa alasan pembebas, tetapi jumlah ganti ruginya dibatasi. Dengan melihat pada unsur-unsur : pengangkut bertanggung jawab langsung tanpa melihat kesalahan, tidak ada alasan pembebas maka prinsip tanggung jawabnya adalah prinsip tanggung jawab mutlak tak terbatas. Akan tetapi, karena peraturan PP No. 40 Tahun 1995 menentukan batas ganti rugi maka dari segi ini termasuk prinsip tanggung jawab mutlak terbatas.

Namun, apabila melihat Pasal 74 ayat (1) maka segala alasan pembebas dan pemberat yang ada dalam Ordonansi akan tetap berlaku selama tidak bertentangan dengan undang-undang ini karena pembuat undang-undang menggunakan kata "*tetap berlaku*" dalam pasal tersebut. Secara akademis, hal ini akan menimbulkan persoalan dalam menerapkan prinsip tanggung jawab

pengangkut udara, khususnya terhadap kargo. Dengan mengacu pada Ordonansi 100 Tahun 1939 yang memberikan kemungkinan alasan pembebas yang multi tafsir maka prinsip tanggung jawab pengangkut yang dianut dalam hukum pengangkutan udara Indonesia adalah prinsip tanggung jawab mutlak terbatas (*strict liability*).

Ordonansi, seperti telah disebutkan di atas, dijiwai oleh Konvensi Warsawa 1929 yang memberikan kemungkinan bagi pengangkut bahwa penyebab kerugian bukan ada pada pengangkut, termasuk kesalahan pengemudian, navigasi dan pesawat. Jadi, walaupun prinsip yang dianut adalah mutlak, tetapi bagi pengangkut masih ada kemungkinan untuk membebaskan diri dengan menggunakan hal-hal yang termuat dalam Pasal 25 ayat (2) dan (3), maka akan kembali kepada prinsip semula yaitu prinsip atas dasar praduga. Lain halnya apabila dalam Pasal 74 tersebut dinyatakan bahwa ordonansi "*tidak berlaku; kecuali dalam hal-hal yang belum diatur*". Oleh karena itu, sebelum dibuat undang-undang baru tentang pengangkutan udara ada kemungkinan terjadi dualisme dalam penerapan prinsip tanggung jawab khususnya terhadap kargo.⁷¹ Namun demikian apabila dilihat dari kehendak untuk maju, hal tersebut sudah merupakan suatu loncatan dalam bidang hukum udara domestik karena telah berani mengambil suatu prinsip yang lebih menjamin dan memberi kepastian kepada pengguna jasa pengangkutan udara khususnya kargo. Dengan demikian kondisi tersebut tinggal dilengkapi

⁷¹ Untuk penumpang, meskipun tidak melalui UU, sudah diterapkan prinsip tanggung jawab mutlak.

dengan suatu peraturan perundangan yang lebih memberi kepastian hukum tentang prinsip tanggung jawab yang dianut.

Bagi Indonesia keadaan sebagaimana telah diuraikan di atas dan dengan berdasar pada Ordonansi 100 Tahun 1939 hampir sama dengan pengaturan dalam Konvensi Warsawa 1929 karena sesungguhnya Ordonansi merupakan jiplakan dari Konvensi Warsawa dan hanya mengalami sedikit modifikasi untuk penyesuaian dengan Hindia Belanda (Indonesia) saat itu.

Menurut Undang-undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan tidak diatur tentang alasan yang dapat membebaskan pengangkut dari tanggung jawab terhadap barang kiriman (kargo). Hal ini dapat dipahami karena menurut ketentuan Pasal 43 ayat (1) pengangkut bertanggung jawab terhadap musnah, hilang atau rusaknya barang yang diangkut. Namun dalam Ordonansi Pengangkutan Udara 1939 (OPU) diatur tentang hal-hal yang dapat membebaskan pengangkut dari tanggung jawab terhadap barang kiriman (kargo). Hal ini disebabkan karena aturan-aturan yang ada dalam Ordonansi Pengangkutan Udara (OPU) didasarkan pada Konvensi Warsawa 1929.

Ada beberapa alasan yang dapat membebaskan tanggung jawab pengangkut baik yang secara tegas dinyatakan dalam Konvensi Warsawa maupun sebagai hasil penafsiran.

Pertama, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) konvensi warsawa pengangkut tidak bertanggung jawab atas kerugian apabila pengangkut telah mengambil semua tindakan yang perlu. Seperti telah disebutkan, bahwa kebanyakan pengadilan di negara-negara lain mengartikan bahwa "tindakan

yang perlu” diartikan sebagai “tindakan yang layak” artinya segala tindakan yang layak dilakukan untuk mencegah kejadian yang menimbulkan kerugian sudah dilakukan oleh pengangkut, agen atau orang yang bekerja padanya.⁷² Hal ini sesuai dengan sejarah pembentukan Konvensi.

Kedua, dalam hal tidak mungkin pengangkut mengambil tindakan yang perlu. Di sini tindakan itu menurut ukuran yang wajar perlu diambil, tetapi bagi pengangkut tidak mungkin mengambil tindakan tersebut. Apakah arti tidak mungkin ini dikategorikan adanya suatu halangan atau karena di luar perhitungan. Apabila terhalang artinya akan sama dengan keadaan memaksa; tetapi apabila diartikan di luar perhitungan berarti banyak kejadian dapat membebaskan pengangkut.

Ketiga, kerugian yang diakibatkan oleh kesalahan pada pengemudi dan navigasi. Ketentuan ini secara langsung mengesampingkan ketentuan Konvensi dalam hubungan hukum yang diatur Konvensi. Oleh karena itu, sangat tepat apabila ketentuan ini secara dengan sendirinya dinyatakan tidak berlaku.

Keempat, adanya kesalahan dari yang menderita kerugian atau kesalahan itu telah membantu terjadinya kerugian, dan dikenal dengan *contributory negligence*.⁷³ Hal ini wajar karena seseorang yang telah menyebabkan kerugian harus bertanggung jawab. Dengan demikian, tanggung

⁷² Lihat E. Saefullah, *Op.Cit*, hlm. 195-196; E. Suherman, *Tanggung Jawab*, *Op.Cit*, hlm. 176

⁷³ E. Saefullah, *op.cit*, hlm. 200

jawab yang seharusnya di pundak pengangkut beralih kepada pihak yang menyebabkan kerugian tersebut.

Kelima, karena habis jangka waktu untuk menuntut. Sesungguhnya tidak secara eksplisit merupakan faktor yang membebaskan, tetapi apabila yang dirugikan tidak melakukan tuntutan dalam jangka waktu yang ditentukan akan hilang hak menuntutnya. Pasal 36 menetapkan waktu menuntut adalah dua tahun.

Keenam, penerima atau yang berhak menerima barang tanpa protes.⁷⁴ Protes ini harus diajukan dalam jangka waktu 7 hari sejak kargo diterima.

Tanggung jawab pengangkut dapat melebihi batas yang ditentukan Ordonansi apabila ada pernyataan khusus tentang nilai kargo. Ordonansi hanya menjelaskan bahwa pernyataan khusus itu dilakukan pada waktu penyerahan kargo kepada pengangkut, dan adanya biaya tambahan untuk itu. Menurut penulis, lebih baik apabila ketentuan ini ditafsirkan sama dengan penafsiran konvensi bahwa pernyataan itu memang dimaksudkan untuk adanya tanggung jawab pengangkut sampai jumlah nilai yang dinyatakan itu. artinya harus disadari bahwa pernyataan itu merupakan kontrak yang mengikat kedua pihak.⁷⁵

Ada dua hal yang dapat memberatkan pengangkut menurut Ordonansi yaitu apa yang ditentukan dalam Pasal 11 dan Pasal 34 Konvensi. Pasal 11 yaitu karena pengangkutan tanpa surat kargo udara atau surat kargo udara

⁷⁴ Pasal 35 Ordonansi

⁷⁵ Misalnya kasus *Wesminster Bank Ltd v Imperial Airway Ltd*, seperti telah disinggung dalam Bab III

tidak memenuhi elemen-elemen yang diharuskan.

Fungsi surat kargo udara dalam pengangkutan kargo internasional, salah satunya adalah untuk menentukan bahwa pengangkutan yang bersangkutan termasuk dalam pengangkutan internasional menurut Konvensi Warsawa.

Apakah hal ini juga dapat diterapkan dalam pengangkutan domestik Indonesia, karena sudah pasti bahwa pengangkutan itu domestik dan tunduk pada hukum nasional yaitu Ordonansi. Oleh karena itu agak membingungkan apabila pengangkutan kargo udara nasional harus secara mutlak disertai dengan surat kargo udara sepanjang untuk menentukan batas tanggung jawab pengangkut. Dengan kata lain, pembuktian kontrak pengangkutan udara domestik dapat dibuktikan dengan surat lain selain SKU. Dengan demikian aturan dalam Ordonansi tersebut dapat dibaca dengan pengangkut akan kehilangan kesempatan untuk menikmati pembatasan atau pembebasan tanggung jawab apabila tanpa bukti tertulis.

Sehingga sangat mungkin dengan alat bukti lain, asal ada tanda tangan kedua belah pihak. Mengenai penggantian SKU dengan faksimili atau hasil cetak (*print out*) komputer⁷⁶ misalnya, hukum acara perdata Indonesia belum mengakui sebagai bukti dan akan sangat tergantung kepada hakim menyikapinya kecuali peraturan sudah menentukan lain.

⁷⁶ Alat bukti dalam HIR ada lima macam yaitu surat, saksi, pengakuan, sumpah dan sumpah 9164 HIR) yang ada hubungan dengan surat kargo udara, yaitu bukti surat jenis akte

Pasal 34 Ordonansi atau Pasal 25 Konvensi merupakan Pasal yang banyak menimbulkan pendapat, baik doktrin maupun yurisprudensi yaitu disekitar arti dan *dol* yang diekuivalensikan dengan *willful misconduct*. Namun, seperti telah diuraikan, ada juga istilah lain yang disejajarkan dengan *dol* yaitu *faute lourde*, sehingga di negara-negara yang mengenai *faute lourde* dan *dol* berlaku keduanya-duanya, sedangkan di negara yang tidak mengenal *faute lourde* hanya berlaku *dol*.⁷⁷

Faute lourde diterjemahkan dengan *grave scijuld* atau kesalahan berat atau *gross negligence* yang digunakan dalam Ordonansi dimaksudkan untuk menghindarkan kesulitan dalam Pasal 25 Konvensi, khususnya tentang *dol*.⁷⁸

Sementara itu, rumusan Pasal 25 Konvensi ini telah diubah oleh Protokol The Hague 1955 yang menggunakan istilah *gross negligence* yang dipersyaratkan harus ada kesadaran akan akibat dari tindakannya itu.⁷⁹

Pasal 34 ordonansi ini mewajibkan kepada penggugat untuk membuktikan akan tindakan pengangkut. Sehingga dengan demikian dalam Pasal 34 Ordonansi ini dianut prinsip atas dasar kesalahan (*based on fault*).

Hal lain yang dapat memberatkan tanggung jawab pengangkut yaitu apabila kerugian timbul karena tidak dilaksanakannya instruksi pengirim tanpa alasan penolakan yang sah.

⁷⁷ E. Saefullah, *Op.Cit*, hlm. 190

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 190. Lihat juga, E. Suherman, *Op.Cit*. hlm. 188-189

⁷⁹ Pasal XIII Protokol

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah penulis uraikan pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan ditentukan bahwa prinsip tanggung jawab yang dianut adalah prinsip tanggung jawab mutlak terhadap keselamatan barang (kargo) yang diangkutnya. Akan tetapi prinsip tanggung jawab mutlak tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 tentang Angkutan Udara yang dalam Pasal 44 diatur tentang pembatasan terhadap jumlah maksimum ganti rugi yang harus dibayarkan oleh pengangkut. Namun demikian berdasarkan pasal 29 Ordonansi Pengangkutan Udara, pengangkut dimungkinkan untuk membebaskan diri dan tanggung jawabnya. Jadi dengan demikian tanggung jawab pengangkut terhadap keselamatan barang (kargo) berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 adalah tanggung jawab mutlak dengan pembatasan mengenai jumlah ganti ruginya dan pengangkut dapat bebas dari tanggung jawabnya apabila ia dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut bukan karena kesalahannya.

2. Penentuan besarnya ganti rugi yang harus dibayarkan oleh pengangkut terhadap kerugian yang dialami oleh pengirim atau penerima barang (kargo) didasarkan pada Pasal 44 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 yang menentukan bahwa jumlah ganti rugi untuk kerugian kargo, termasuk kerugian karena kelambatan karena kesalahan pengangkut dibatasi setinggi-tingginya Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) untuk setiap kilogram. pembayaran ganti rugi tersebut diberikan terhadap kerugian kargo yang memang secara nyata dialami.
3. Pasal 29 Ordonansi Pengangkutan Udara (OPU) memberikan kemungkinan kepada pengangkut untuk memberdayakan diri dari tanggung jawabnya terhadap kerugian yang diderita oleh pengirim atau penerima barang (kargo). Adapun hal-hal yang dapat membebaskan tanggung jawab pengangkut tersebut adalah apabila pengangkut dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut bukan kesalahan dari pihak pengangkut atau kerugian tersebut adalah akibat dari suatu kesalahan pada pengemudian, pada pimpinan penerbangan dari pesawat terbang atau pada navigasi dan bahwa dalam semua hal lain, pengangkut dan semua orang yang dipekerjakannya telah mengambil semua tindakan-tindakan yang perlu untuk menghindarkan terjadinya kerugian.

B. Saran

1. Guna memberikan perlindungan hukum kepada pengirim atau penerima barang (kargo) dan dalam rangka kepastian hukum, hendaknya prinsip

tanggung jawab pengangkut terhadap keselamatan barang (kargo) adalah tanggung jawab mutlak dengan pembatasan jumlah maksimum besarnya ganti rugi, sedangkan hal-hal yang dapat membebaskan pengangkut hendaknya ditiadakan.

2. Untuk mengatasi masalah jumlah ganti rugi yang dirasa masih kecil apabila dibandingkan dengan nilai sesungguhnya dari barang kiriman (kargo), maka dapat dibuat suatu perjanjian khusus untuk menentukan batas maksimal ganti rugi yang dapat diberikan oleh pengangkut kepada pengirim atau penerima barang (kargo)
3. Dalam rangka memberikan jaminan terhadap keamanan dan keselamatan barang (kargo) hendaknya ditetapkan suatu peraturan perundang-undangan yang mewajibkan adanya peralihan risiko terhadap barang (kargo) melalui perjanjian asuransi, sehingga barang tersebut benar-benar telah terjamin dan terlindungi dari risiko yang dapat mengakibatkan kerugian.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad, 1998, *Hukum Pengangkutan Niaga*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Adel Salah El Din, 1971, *Aviation Insurance Practice Law and Reinsurance*, William Clowes & Sons Ltd., London.
- E. Saefullah Wiradipradja, 1989, *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- _____, 1990, *Tinjauan Singkat atas Berbagai Perjanjian Internasional di bidang Hukum Udara*, Lisan, Bandung.
- _____, *Penerapan Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) dalam Peraturan Perundang-Undangan Nasional, Khususnya di bidang Angkutan Udara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum pada Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 26 Oktober 1991.
- E. Suherman, 1962, *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Udara Indonesia*, Eresco, Bandung.
- _____, 1979, *Masalah Tanggung Jawab pada Charter Pesawat Udara dan Beberapa Masalah Lain dalam Bidang Penerbangan*, Alumni, Bandung.
- _____, 1983, *Hukum Udara Indonesia dan Internasional*, Alumni, Bandung.
- _____, 2000, *Aneka Masalah Hukum Kedirgantaraan (Himpunan Makalah 1961-1995)*, Mandar Maju, Bandung.
- Emmy Pangaribuan Simanjuntak, 1983, *Hukum Pertanggungan dan Perkembangannya*, BPHN-Seksi Hukum Dagang FH UGM, Yogyakarta.
- H. Gunanto, 1984, *Asuransi Kebakaran di Indonesia*, Tira Pustaka, Jakarta.
- HMN. Purwosutjipto, 1981, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Jilid 3*, Djambatan, Jakarta.
- K. Martono dan Usman Melayu, 1996, *Perjanjian Angkutan Udara di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- K. Martono, 1987, *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa*, Alumni, Bandung.