

**BUDAYA KESELAMATAN PENERBANGAN  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1  
TAHUN 2009 TENTANG PENERBANGAN<sup>1</sup>**

**Oleh: Megita Walewangko<sup>2</sup>**

Martim N. Tooy<sup>3</sup>

Fernando J. M. M. Karisoh<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimanakah budaya keselamatan penerbangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan bagaimanakah penegakan hukum terhadap keselamatan penerbangan, di mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Budaya keselamatan penerbangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menunjukkan pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya bertanggung jawab membangun dan mewujudkan budaya keselamatan penerbangan yang merupakan keyakinan, pola pikir, pola sikap, dan perasaan tertentu yang mendasari dan mengarahkan tingkah laku seseorang atau organisasi untuk menciptakan keselamatan penerbangan. 2. Penegakan hukum terhadap keselamatan penerbangan, merupakan kewenangan Menteri untuk menetapkan program penegakan hukum dan mengambil tindakan hukum di bidang keselamatan penerbangan. Program penegakan hukum memuat tata cara penegakan hukum, penyiapan personel yang berwenang mengawasi penerapan aturan di bidang keselamatan penerbangan, pendidikan masyarakat dan penyedia jasa penerbangan serta para penegak hukum; dan penindakan, berupa sanksi administratif; dan sanksi pidana. Kata kunci: penerbangan; budaya keselamatan;

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Sebagai upaya untuk membangun stakeholders dalam kegiatan penerbangan yang memiliki budaya patuh terhadap aturan-aturan hukum yang terkait dalam kegiatan penerbangan ialah dengan menciptakan

kesadaran hukum (*rechtsbewustzijn*) bagi para stakeholdes kegiatan penerbangan tersebut. Kesadaran untuk mematuhi aturan hukum tersebut tentunya dapat terlaksana dengan baik apabila para stakeholders dalam kegiatan penerbangan tersebut memiliki budaya hukum yang tinggi untuk mematuhi segala peraturan yang terkait dengan upaya pelaksanaan keselamatan penerbangan. Sebab apabila budaya untuk mematuhi dan melaksanakan hukum tersebut berjalan dengan baik, maka kejadian kecelakaan penerbangan tersebut dapat diminimalisir. Sehingga momok menyeramkan yang menghantui kegiatan penerbangan di Indonesia dapat secara perlahan dikikis dan tidak ada lagi masyarakat yang phobia untuk menggunakan moda transportasi ini. Oleh karena itu perlu suatu upaya strategis dalam membangun kesadaran para stakeholders terkait dalam kegiatan penerbangan agar dapat mematuhi dan melaksanakan aturan-aturan hukum yang ada dan menciptakan suatu budaya hukum yang baik, guna menjamin terselenggaranya upaya untuk menjaga keselamatan penerbangan. Para stakeholders yang terkait dalam kegiatan penerbangan harus memiliki budaya hukum yang tinggi untuk melaksanakan aturan-aturan hukum tentang keselamatan penerbangan. Di dalam dunia penerbangan dikenal istilah Budaya Keselamatan atau *Safety Culture* sebagai salah satu upaya strategis dalam mewujudkan keselamatan penerbangan.

**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah budaya keselamatan penerbangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan?
2. Bagaimanakah penegakan hukum terhadap keselamatan penerbangan?

**C. Metode Penelitian**

Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normative.

**PEMBAHASAN**

**A. Budaya Keselamatan Penerbangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan**

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM : 17071101715

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

Budaya Keselamatan merupakan suatu hal yang diperoleh melalui proses kombinasi antara Budaya Organisasi, Budaya Profesional dan juga dari Budaya Nasional. Salah satu upaya untuk mengimplementasikan budaya keselamatan penerbangan tersebut ialah dengan memperkenalkan budaya tersebut kepada para stakeholders dalam kegiatan penerbangan, dengan memberikan edukasi berupa pendidikan dan pelatihan (introduces the culture during training season).<sup>5</sup>, di mana seluruh pekerja instansi-instansi yang bergerak dalam kegiatan penerbangan diberikan pelatihan tersebut agar memiliki pengetahuan dalam melaksanakan safety culture tersebut, agar nantinya dapat memahami dan mengetahui dengan baik apa itu budaya keselamatan penerbangan dan bagaimana cara untuk melaksanakannya. Dimana dengan memberikan pemahaman yang baik bagi para stakeholders dalam kegiatan penerbangan tersebut dengan baik melalui proses pendidikan dan pelatihan, safety culture dapat berjalan dengan baik.<sup>6</sup>

Selain dengan memberikan pendidikan dan pelatihan tentang safety culture bagi para stakeholders dalam kegiatan penerbangan tersebut, dibutuhkan juga suatu pengawasan terhadap stakeholders dalam kegiatan penerbangan tersebut seperti maskapai penerbangan, yang dalam hal ini menjadi kompetensi Kementerian Perhubungan melalui Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, dengan menggunakan metode reward and punishment. Di mana Kementerian Perhubungan melalui Direktorat Jenderal Perhubungan Udara harus siap melakukan pengawasan atas pelaksanaan safety culture tersebut, seperti dengan memberikan penghargaan bagi maskapai penerbangan yang telah menerapkan safety culture tersebut dengan sangat baik, atau memberikan hukuman/ sanksi yang tegas bagi maskapai penerbangan yang lalai untuk melaksanakan safety culture tersebut. Sehingga nantinya dengan metode ini, seluruh stakeholders dalam kegiatan penerbangan tersebut dapat

menerapkan safety culture dengan baik dalam menjalankan fungsinya.<sup>7</sup>

Selain itu dengan menerapkan metode reward and punishment dalam pelaksanaan safety culture terhadap stakeholders dalam kegiatan penerbangan, dengan memberikan penghargaan bagi stakeholders dalam kegiatan penerbangan yang telah menerapkan dan melaksanakan safety culture dengan baik dan mampu mencapai target yang diharapkan dan memberikan hukuman atau sanksi bagi yang melakukan pelanggaran atau tidak mampu melaksanakan safety culture dalam mendorong terselenggaranya keselamatan penerbangan. Di mana metode ini akan menjadi pemacu untuk mendorong stakeholders dalam kegiatan penerbangan untuk melaksanakan safety culture dengan sebaik-baiknya, sehingga diharapkan dengan diterapkannya metode ini dapat mendorong terselenggaranya kegiatan keselamatan penerbangan tersebut.<sup>8</sup>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, mengatur mengenai Budaya Keselamatan Penerbangan. Pasal 318. Pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya bertanggung jawab membangun dan mewujudkan budaya keselamatan penerbangan. Penjelasan Pasal 318 Yang dimaksud dengan “budaya keselamatan penerbangan” adalah keyakinan, pola pikir, pola sikap, dan perasaan tertentu yang mendasari dan mengarahkan tingkah laku seseorang atau organisasi untuk menciptakan keselamatan penerbangan. Budaya keselamatan penerbangan sebagaimana dimaksud di atas perlu dibangun dalam bentuk budaya lapor (reporting culture), budaya saling mengingatkan (informed culture), budaya belajar (learning culture), dan just culture. Just culture sebagaimana dimaksud di atas adalah suatu kondisi kepercayaan pada saat masyarakat didorong bahkan diberi hadiah untuk menyampaikan informasi yang berhubungan dengan keselamatan dan dipahami secara jelas batasan perilaku yang dapat diterima dan yang tidak dapat diterima.

Pasal 319. Untuk membangun dan mewujudkan budaya keselamatan penerbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 318, Menteri menetapkan kebijakan dan

---

<sup>5</sup>Hasim Purba. *Op. Cit.* hlm. 106 (Lihat Yaddy Supriadi, *Keselamatan Penerbangan Teori dan Problematika*. Telaga Ilmu. Tangerang 2012. hlm.67.

<sup>6</sup>*Ibid.* hlm. 106.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

program budaya tindakan keselamatan, keterbukaan, komunikasi, serta penilaian dan penghargaan terhadap tindakan keselamatan penerbangan.

Pasal 320. Untuk membangun dan mewujudkan budaya keselamatan penerbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 318, penyedia jasa penerbangan menetapkan kebijakan dan program budaya keselamatan. Pasal 321 ayat:

- (1) Personel penerbangan yang mengetahui terjadinya penyimpangan atau ketidaksesuaian prosedur penerbangan, atau tidak berfungsinya peralatan dan fasilitas penerbangan wajib melaporkan kepada Menteri.
- (2) Personel penerbangan yang melaporkan kejadian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberi perlindungan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- (3) Personel penerbangan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif berupa:
  - a. peringatan;
  - b. pembekuan lisensi atau sertifikat kompetensi; dan/atau
  - c. pencabutan lisensi atau sertifikat kompetensi.

Pasal 322. Ketentuan lebih lanjut mengenai budaya keselamatan penerbangan, tata cara, dan prosedur pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 321 ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.

Sanksi, *sanctie*, yaitu: akibat hukum bagi pelanggar ketentuan undang-undang. Ada sanksi administratif, ada sanksi perdata dan ada sanksi pidana.<sup>9</sup> Sanksi administrasi merupakan perbuatan pemerintah guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh kaidah hukum administrasi atau melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga masyarakat karena bertentangan dengan undang-undang atau aturan hukum lainnya.<sup>10</sup> Penempatan sanksi dalam suatu aturan hukum, merupakan bagian penutup yang sangat penting dalam setiap peraturan

perundang-undangan termasuk dalam aturan hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan aturan-aturan hukum tentang kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga dalam aturan hukum bidang administrasi negara, manakala aturan-aturan mengenai tingkah laku tidak dapat dipaksakan secara tegas oleh aparat pemerintah atau lembaga/instansi maupun pejabat yang berwenang untuk itu.<sup>11</sup>

Dalam hukum administrasi negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma hukum administrasi tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi tersebut.<sup>12</sup> Sanksi hukum administrasi merupakan sanksi yang penerapannya tidak melalui perantaraan hakim. Pemerintah berwenang untuk bilamana perlu, tanpa keharusan perantaraan hakim terlebih dahulu bertindak jauh secara nyata. Sasaran sanksi administrasi adalah perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sehingga secara prinsipil berbeda dengan pemberian sanksi pidana maupun tanggung jawab perdata yang ditujukan kepada orang (pelakunya).<sup>13</sup>

Keselamatan penerbangan tidak berdiri sendiri, tetapi terkait dengan faktor manusia, baik preflight maupun inlight service. Pengangkutan barang merupakan salah satu kontributor dari kecelakaan pesawat di udara. Banyak kasus kecelakaan terjadi, karena adanya penanganan kargo yang tidak sesuai dengan prosedur. Berbagai macam cara yang dilakukan perusahaan untuk mengurangi dampak kecelakaan kerja karena hal tersebut akan berpengaruh terhadap pendapatan perusahaan dan lebih jauh lagi, menyebabkan kecelakaan

<sup>9</sup>Andi Hamzah. *Terminologi Hukum Pidana*, (Editor) Tarmizi, Ed. 1. Cet. 1. Sinar Grafika, Jakarta, 2008. hlm. 138.

<sup>10</sup>Philipus. M. Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta 1994. hlm. 246.

<sup>11</sup>*Ibid*, hlm. 245.

<sup>12</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. RadjaGrafindo, Edisi I. Cet. 4. Jakarta, 2008, hal. 313-314.

<sup>13</sup>Ida Bagus Wyasa Putra. *Hukum Bisnis Pariwisata*. Cetakan Pertama. PT. Refika Aditama, Bandung, 2003. hlm. 183.

pada saat pesawat take off dan landing atau pada saat mengudara.<sup>14</sup>

Perusahaan ground handling sebagai mitra maskapai penerbangan dalam melaksanakan ground operation dituntut untuk melaksanakan peraturan dan regulasi keselamatan sesuai dengan standar yang ditentukan oleh pihak maskapai penerbangan tersebut. Saat ini untuk menyikapi perbedaan standar dari masing-masing maskapai penerbangan, perusahaan ground handling mulai menerapkan ISAGO atau International Standar of Ground Operation. Dengan adanya ISAGO, maka perusahaan ground handling dianggap telah memiliki standar operasi yang sesuai dengan sistem keselamatan internasional. Safety behavior dan sistem penerapan ISAGO juga merupakan bagian penting dalam menciptakan budaya keselamatan di perusahaan.<sup>15</sup> Secara praktis keselamatan dapat diartikan sebagai suatu bentuk pengendalian terhadap terjadinya suatu kerugian yang tidak diinginkan, baik berupa cedera, sakit kerusakan ataupun kerugian lain. Dalam hal ini, termasuk didalamnya adalah usaha-usaha untuk pencegahan terjadinya kecelakaan kerja.<sup>16</sup>

Budaya Keselamatan Total memerlukan keterlibatan yang berkelanjutan dari pekerja operasional seperti pekerja harian. Pekerja bagian produksi atau operasional mengerti di mana barang-barang keselamatan ditempatkan dan kapan perilaku tidak aman muncul. Mereka juga memiliki pengaruh dalam mendukung perilaku aman dan mengkoreksi perilaku dan kondisi-kondisi tidak aman. Kenyataan, proses yang berkelanjutan dalam mengembangkan Budaya Keselamatan Total diperlukan dukungan dari atas tetapi dikerjakan atau dilakukan oleh pekerja tingkat bawah. Disini diperlukan lebih dari partisipasi pekerja, tetapi ini merupakan kepemilikan pekerja, komitmen dan pemberdayaan.<sup>17</sup>

Transportasi udara merupakan salah satu urat nadi perekonomian suatu bangsa.

Pengembangan transportasi udara yang berkelanjutan menjadi tugas pemerintah dalam meningkatkan perekonomian rakyat. Pengembangan transportasi udara tidak hanya berupa pengembangan sarana transportasi dan peralatan pendukungnya tetapi juga berupa peningkatan pelayanan pada penumpang.<sup>18</sup>

Transportasi udara menjadi moda transportasi yang diminati dengan faktor pemanfaatan waktu yang lebih efisien karena waktu tempuh yang sangat singkat dibandingkan dengan moda transportasi lainnya, faktor inilah yang menarik minat dan menyebabkan banyaknya penumpang yang memilih moda transportasi udara walau harus membayar dengan nilai yang jauh lebih mahal dibandingkan dengan moda transportasi lainnya.<sup>19</sup>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Pasal 3 Penerbangan diselenggarakan dengan tujuan:

- a. mewujudkan penyelenggaraan penerbangan yang tertib, teratur, selamat, aman, nyaman, dengan harga yang wajar, dan menghindari praktek persaingan usaha yang tidak sehat;
- b. memperlancar arus perpindahan orang dan/atau barang melalui udara dengan mengutamakan dan melindungi angkutan udara dalam rangka memperlancar kegiatan perekonomian nasional;
- c. membina jiwa kedirgantaraan;
- d. menjunjung kedaulatan negara;
- e. menciptakan daya saing dengan mengembangkan teknologi dan industri angkutan udara nasional;
- f. menunjang, menggerakkan, dan mendorong pencapaian tujuan pembangunan nasional;
- g. memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa dalam rangka perwujudan Wawasan Nusantara;
- h. meningkatkan ketahanan nasional; dan
- i. mempererat hubungan antarbangsa.

Menjamurnya maskapai penerbangan dalam kurun waktu 10 tahun terakhir di satu sisi memberikan implikasi positif bagi masyarakat pengguna jasa penerbangan, yaitu banyak

<sup>14</sup>Dinar Dewi Kania, Eko Probo dan Hanifah. Analisis Faktor Budaya Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) Pada Penanganan Kargo Di Bandara Soekarno Hatta International Airport. Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik (JMTranslog) - Vol. 03 No. 1, Maret 2016. ISSN 2355-4721.hlm. 3.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.* hlm. 4.

<sup>18</sup>Zulaichah. Pengaruh Fasilitas Bandar Udara Terhadap Kinerja Ketepatan Waktu Maskapai Penerbangan (*The Influence of Airport Facilities to the Airline's on Time Performance*) Warta Ardhia, Volume. 40 No. 4 Desember 2014, hal. 223-234. hlm. 224.

<sup>19</sup>Rhieren Adriani. *Op.Cit.* hlm. 300.

pilihan atas operator penerbangan dengan berbagai ragam pelayanannya. Di samping itu, banyaknya maskapai penerbangan telah menciptakan iklim yang kompetitif antara satu maskapai penerbangan dengan maskapai penerbangan lainnya yang pada ujungnya melahirkan tiket murah yang diburu masyarakat secara antusias. Namun, kompetisi ini pada sisi lain juga menimbulkan kekhawatiran bahwa harga tiket murah akan berdampak pada kualitas layanan, khususnya layanan atas perawatan pesawat. Kekhawatiran tersebut muncul akibatnya sering terjadinya kecelakaan pesawat terbang.<sup>20</sup>

Dalam hal ini pengangkut atau maskapai penerbangan berkewajiban untuk mengangkut penumpang dengan aman dan selamat sampai di tempat tujuan secara tepat waktu, dan sebagai kompensasi dari pelaksanaan kewajibannya tersebut maka perusahaan penerbangan mendapatkan bayaran sebagai ongkos penyelenggaraan pengangkutan dari penumpang.<sup>21</sup>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Pasal 4 Undang-Undang ini berlaku untuk:

- a. semua kegiatan penggunaan wilayah udara, navigasi penerbangan, pesawat udara, bandar udara, pangkalan udara, angkutan udara, keselamatan dan keamanan penerbangan, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lain yang terkait, termasuk kelestarian lingkungan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. semua pesawat udara asing yang melakukan kegiatan dari dan/atau ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- c. semua pesawat udara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Abdulkadir Muhammad, dalam hukum pengangkutan dikenal 3 (tiga) prinsip tanggung jawab, yaitu tanggung jawab karena kesalahan, tanggung jawab karena praduga dan tanggung jawab mutlak. Hukum pengangkutan di Indonesia umumnya menganut prinsip tanggung jawab karena kesalahan (fault of

liability) dan tanggung jawab karena praduga (presumption of liability).<sup>22</sup>

Indonesia merupakan negara kepulauan, semua itu dikarenakan letak geografis Indonesia yang terdiri dari beribu-ribu pulau baik itu pulau besar maupun pulau kecil. Perkembangan tersebut membawa dampak yang baik bagi pengguna pengangkutan. Keberadaan sarana pengangkutan dalam kehidupan manusia menjadi sangat berpengaruh karena sebagai penunjang kelancaran kehidupan manusia juga berguna untuk menghubungkan sebagian wilayah Indonesia sangat dibutuhkan pengangkutan. Baik itu pengangkutan antar kota atau antar pulau, baik itu di dalam negeri maupun untuk hubungan antar negara secara internasional. Pentingnya pengangkutan tercermin dengan semakin meningkatnya kebutuhan jasa angkutan sebagai kebutuhan orang serta barang sebagai alat perpindahan baik dari dalam negeri, dan keluar negeri, pengangkutan juga berperan sebagai pendorong dan penggerak bagi pertumbuhan daerah dan pengembangan wilayah.<sup>23</sup>

Dalam perkembangannya pengangkutan udara menjadi alat pengangkutan yang banyak diminati oleh masyarakat. Pengangkutan udara menjadi pilihan masyarakat karena pengangkutan udara mempunyai beberapa keunggulan. Jika ditinjau dari segi biaya pengangkutan udara memang lebih murah jika dibandingkan dengan jenis transportasi laut maupun transportasi darat. Sedangkan jika di tinjau dari segi waktu kita dapat memperoleh waktu tempuh yang sangat singkat dan banyak memangkas waktu untuk perjalanan suatu angkutan. Jika di tinjau dari segi tenaga kita dapat menyimpulkan bahwa jika kita memperoleh waktu tempuh yang relatif singkat maka kita menghemat tenaga. Karena terlalu lama di dalam suatu perjalanan seseorang banyak yang merasa kelelahan.<sup>24</sup>

<sup>22</sup>Rahmat Setiawan. *Tinjauan Hukum Terhadap Prinsip Tanggung Jawab (Liability Principle) Atas Kerusakan Barang Dalam Angkutan Menurut Konsepsi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009*. Jurnal Yustisiabel Fakultas Hukum Volume 2. Nomor 2 Oktober 2018. hlm. 205.

<sup>23</sup>Muhammad Pradika Setia Agafta dan Adianto. *Tanggung Jawab Maskapai Penerbangan Terhadap Keterlambatan Penerbangan*. Mimbar Keadilan Jurnal Ilmu Hukum Agustus 2017. hlm. 146.

<sup>24</sup> *Ibid.* hlm. 147.

<sup>20</sup>Ashar Sinilele. *Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Pada Transportasi Udara Niaga Pada Bandara Sultan Hasanuddin Makassar*. Vol. 5 / No. 2 / Desember 2016. hlm. 192.

<sup>21</sup>*Ibid.* hlm. 192.

Menurut Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, berkat rahmat Tuhan Yang Maha Esa Negara Kesatuan Republik Indonesia telah dianugerahi sebagai negara kepulauan yang terdiri dari beribu pulau, terletak memanjang di garis khatulistiwa, di antara dua benua dan dua samudera, serta ruang udara yang luas. Oleh karena itu, Indonesia mempunyai posisi dan peranan yang sangat penting dan strategis dalam hubungan internasional.

Menurut Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, dalam upaya memberikan jaminan pelayanan sertifikasi dan inspeksi keselamatan yang kredibel, transparan, dan akuntabel, serta meningkatkan kompetensi sumber daya manusia untuk penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik, Undang-Undang ini mengatur pembentukan penyelenggara pelayanan umum yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan pola penganggaran berbasis kinerja dengan skala prioritas, efisiensi, dan efektivitas.

## **B. Penegakan Hukum Terhadap Keselamatan Penerbangan**

Hukum sengaja diciptakan untuk mengatur tingkah laku masyarakat. Di samping itu hukum juga dipergunakan sebagai *agent of change* yang dapat mengubah perbuatan masyarakat, serta dipergunakan sebagai *social control* atau pengendalian sosial yang memaksa warga masyarakat untuk mengindahkan dan mematuhi kaidah-kaidah hukum yang berlaku.<sup>25</sup>

Pada hakikatnya hukum mengatur hubungan antarmanusia karena hukum merupakan bagian dari sistem sosial yang ada dalam masyarakat. Hukum dan masyarakat merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Idealnya hukum dan masyarakat seharusnya berjalan seiring karena hukum senantiasa mengikuti perkembangan masyarakat. Hukum mengintegrasikan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat terutama untuk terciptanya ketertiban dalam masyarakat. Interaksi sosial setiap orang dalam kehidupan bermasyarakat

perlu diatur agar tertib dan disitulah hukum berfungsi.<sup>26</sup>

Hukum memiliki fungsi mengatur tidak saja hubungan antarmanusia, tetapi juga perilaku manusia dalam memanfaatkan sumber daya alam. Pemerintah yang mengemban amanat sebagaimana diperintahkan UUD 1945.<sup>27</sup>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, mengatur mengenai Penegakan Hukum Keselamatan Penerbangan Pasal 313 ayat:

- (1) Menteri berwenang menetapkan program penegakan hukum dan mengambil tindakan hukum di bidang keselamatan penerbangan.
- (2) Program penegakan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat:
  - a. tata cara penegakan hukum;
  - b. penyiapan personel yang berwenang mengawasi penerapan aturan di bidang keselamatan penerbangan;
  - c. pendidikan masyarakat dan penyedia jasa penerbangan serta para penegak hukum; dan
  - d. penindakan.
- (3) Tindakan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
  - a. sanksi administratif; dan
  - b. sanksi pidana.

Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksi adalah "*reparatoir*" artinya memulihkan pada keadaan semula. Di samping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tindakan penegakan hukumnya. Sanksi administrasi diterapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara tanpa harus melalui prosedur peradilan sedangkan sanksi pidana hanya dapat

<sup>25</sup>Gatot Supramono, *Hukum Acara Pidana & Hukum Pidana Di Bidang Perikanan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011. hlm. 4.

<sup>26</sup>Marhaeni Ria Siombo, *Hukum Perikanan Nasional dan Internasional*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm. 23.

<sup>27</sup>*Ibid*, hlm. 23.

dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses peradilan.<sup>28</sup>

Penerapan sanksi pidana merupakan upaya terakhir (*ultimum remedium*) ketika instrumen hukum perdata atau hukum administrasi sudah tidak dapat dilaksanakan dengan baik.<sup>29</sup> Sanksi administrasi mempunyai "*fungsi instrumental*": pengendalian perbuatan terlarang dan terdiri atas:

- a. Paksaan pemerintahan atau tindakan paksa (*bestuursdwang* atau *executive coercion*);
- b. Uang paksa (*publiekrechtelijke dwangsom* atau *coercive sum*);
- c. Penutupan tempat usaha (*sluiting van een inrichting*);
- d. Penghentian kegiatan mesin perusahaan (*buitengebruikstelling van een toestel*);
- e. Pencabutan izin (*intrekking van een vergunning*) melalui proses: teguran, paksaan pemerintahan, penutupan dan uang paksa.<sup>30</sup>

Menurut Philipus. M. Hadjon, wewenang menerapkan sanksi administrasi sebagai suatu konsep hukum publik terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

- a. komponen pengaruh; bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum,
- b. komponen dasar hukum; bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan
- c. komponen konformitas hukum; mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>31</sup>

Kehadiran hukum dalam masyarakat di antaranya adalah untuk mengintegrasikan suatu kekuasaan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain itu oleh hukum diintegrasikan sedemikian rupa sehingga tubrukan-tubrukan itu bisa ditekan sekecil-

kecilnya. Pengorganisasian kepentingan-kepentingan itu dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut. Memang dalam suatu lalu-lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan di lain pihak.<sup>32</sup>

Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara teratur dalam arti ditentukan keluasaan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut sebagai "hak". Dengan demikian tidak setiap kekuasaan dalam masyarakat itu bisa disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu saja, yaitu yang diberikan oleh hukum kepada seseorang.<sup>33</sup>

Hukum bekerja dengan cara mengatur perbuatan seseorang atau hubungan antara orang-orang dalam masyarakat. Untuk keperluan pengaturan tersebut, maka hukum menjabarkan pekerjaannya dalam berbagai fungsinya yaitu:<sup>34</sup>

1. Pembuatan norma-norma, baik yang memberikan peruntukan maupun yang menentukan hubungan antara orang dengan orang;
2. Penyelesaian sengketa-sengketa;
3. Menjamin kelangsungan kehidupan masyarakat, yaitu dalam hal terjadi perubahan-perubahan.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi (Wayne laFavre, menyatakan bahwa pada hakikatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).<sup>35</sup> Atas dasar uraian tersebut dapatlah dikatakan bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin

<sup>28</sup>Philipus. M. Hadjon, *dkk. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesian Administrative Law)* Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2008. hlm. 247.

<sup>29</sup>Andi Hamzah. *Asas-asas Hukum Pidana Indonesia*. Rineka Cipta. Jakarta, 2008. hlm. 8.

<sup>30</sup> Siti Sundari Rangkuti. *Inovasi Hukum Lingkungan: Dari Ius Constitutum Ke Ius Constituendum*, Airlangga University Press. Surabaya. 1991. hlm. 8.

<sup>31</sup> Philipus. M. Hadjon, *Op.Cit.* hlm. 1.

<sup>32</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke- IV, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 53.

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 53-54.

<sup>34</sup>Satjipto Raharjo. *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*. Cetakan Ketiga Genta Publishing. Yogyakarta. 2009. hlm. 111.

<sup>35</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, *Op.Cit.* hlm. 7.

terjadi, apabila ada ketidakserasian antara “tritunggal” nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup.<sup>36</sup>

Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian “*Law Enforcement*” begitu populer. Selain dari itu, maka ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat, bahwa pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan daripada perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.<sup>37</sup> Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok daripada penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-Faktor tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri yang di dalam tulisan ini akan dibatasi pada undang-undang saja;
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan ras yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.<sup>38</sup>

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena

merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.<sup>39</sup>

Penegakan hukum, keamanan dan ketertiban, tidak mungkin dicapai tanpa kemampuan menegakkan kedaulatan di darat, laut dan udara. Dengan tercapainya kedaulatan di darat dan di laut, maka sumber-sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (di darat maupun di laut berupa kekayaan alam dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan/kehidupan bangsa di segala bidang.<sup>40</sup>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Program Keselamatan Penerbangan Nasional Pasal 308 ayat:

- (1) Menteri bertanggung jawab terhadap keselamatan penerbangan nasional.
- (2) Untuk menjamin keselamatan penerbangan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri menetapkan program keselamatan penerbangan nasional (*state safety program*).

Penjelasan Pasal 308 ayat (2) Yang dimaksud dengan “program keselamatan penerbangan nasional” adalah seperangkat peraturan keselamatan penerbangan dan kegiatan yang terintegrasi untuk mencapai tingkat keselamatan yang diinginkan.

Pasal 309 ayat:

- (1) Program keselamatan penerbangan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 308 ayat (2) memuat:
  - a. peraturan keselamatan penerbangan;
  - b. sasaran keselamatan penerbangan;
  - c. sistem pelaporan keselamatan penerbangan;
  - d. analisis data dan pertukaran informasi keselamatan penerbangan (*safety data analysis and exchange*);
  - e. kegiatan investigasi kecelakaan dan kejadian penerbangan (*accident and incident investigation*);
  - f. promosi keselamatan penerbangan (*safety promotion*); g. pengawasan keselamatan penerbangan (*safety oversight*); dan h. penegakan hukum (*law enforcement*).

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 7.

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 7-8.

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 8.

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm.9.

<sup>40</sup>Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*, Sinar Grafika. Cetakan Kedua, Jakarta, 2005.hlm. 2.



(2) Pelaksanaan program keselamatan penerbangan nasional (*state safety program*) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dievaluasi secara berkelanjutan oleh tim yang dibentuk oleh Menteri.

Penjelasan Pasal 309 ayat (1) huruf (c) Yang dimaksud dengan “sistem pelaporan keselamatan penerbangan” adalah tata cara dan prosedur pengumpulan data dan laporan yang bersifat laporan wajib, sukarela, dan/atau bersifat terbatas (*confidential mandatory/voluntary reporting systems*). Huruf (f) Yang dimaksud dengan “promosi keselamatan penerbangan (*safety promotion*)” adalah upaya memasyarakatkan keselamatan penerbangan secara berkelanjutan melalui pendidikan dan pelatihan serta sosialisasi keselamatan.

Pasal 310 ayat:

- (1) Sasaran keselamatan penerbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 309 ayat (1) huruf b meliputi:
  - a. target kinerja keselamatan penerbangan;
  - b. indikator kinerja keselamatan penerbangan; dan
  - c. pengukuran pencapaian keselamatan penerbangan.
- (2) Target dan hasil pencapaian kinerja keselamatan penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dipublikasikan kepada masyarakat.

Penjelasan Pasal 310 ayat (1) Huruf (a) Yang dimaksud dengan “target kinerja keselamatan penerbangan” adalah kinerja keselamatan penerbangan yang ingin dicapai pada periode tertentu berdasarkan perhitungan kuantitatif rasio data kecelakaan periode terkini. Kinerja keselamatan penerbangan yang akan dicapai dan ditetapkan Pemerintah nilainya harus lebih kecil daripada rasio data kecelakaan periode terkini. Rasio data kecelakaan adalah data kuantitatif jumlah kecelakaan yang menyebabkan korban jiwa dibandingkan dengan jumlah pendaratan, jumlah keberangkatan, dan/atau jumlah jam terbang pesawat udara kategori transpor komersial. Penetapan target kinerja keselamatan penerbangan disusun berdasarkan pertimbangan dan masukan para pemangku kepentingan (*stake holders*). Huruf (b) Yang dimaksud dengan “indikator kinerja

keselamatan penerbangan” adalah ukuran kuantitatif yang digunakan untuk mengetahui tingkat pencapaian kinerja keselamatan penerbangan. Huruf (c) Yang dimaksud dengan “pengukuran pencapaian keselamatan penerbangan” adalah kegiatan yang dilakukan secara berkala dan berkelanjutan untuk mengetahui tercapainya target kinerja keselamatan.

Pasal 311. Ketentuan lebih lanjut mengenai program keselamatan penerbangan nasional diatur dengan Peraturan Menteri.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, mengatur mengenai Pengawasan Keselamatan Penerbangan Pasal 312 ayat:

- (1) Menteri bertanggung jawab terhadap pengawasan keselamatan penerbangan nasional.
- (2) Pengawasan keselamatan penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kegiatan pengawasan berkelanjutan untuk melihat pemenuhan peraturan keselamatan penerbangan yang dilaksanakan oleh penyedia jasa penerbangan dan pemangku kepentingan lainnya yang meliputi:
  - a. audit;
  - b. inspeksi;
  - c. pengamatan (*surveillance*); dan
  - d. pemantauan (*monitoring*).
- (3) Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh unit kerja atau lembaga penyelenggara pelayanan umum.
- (4) Terhadap hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri melakukan tindakan korektif dan penegakan hukum.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengawasan keselamatan penerbangan, unit kerja, dan lembaga penyelenggara pelayanan umum diatur dengan Peraturan Menteri.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Budaya keselamatan penerbangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menunjukkan pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya bertanggung jawab

membangun dan mewujudkan budaya keselamatan penerbangan yang merupakan keyakinan, pola pikir, pola sikap, dan perasaan tertentu yang mendasari dan mengarahkan tingkah laku seseorang atau organisasi untuk menciptakan keselamatan penerbangan.

2. Penegakan hukum terhadap keselamatan penerbangan, merupakan kewenangan Menteri untuk menetapkan program penegakan hukum dan mengambil tindakan hukum di bidang keselamatan penerbangan. Program penegakan hukum memuat tata cara penegakan hukum, penyiapan personel yang berwenang mengawasi penerapan aturan di bidang keselamatan penerbangan, pendidikan masyarakat dan penyedia jasa penerbangan serta para penegak hukum; dan penindakan, berupa sanksi administratif; dan sanksi pidana.

#### B. Saran

1. Pelaksanaan budaya keselamatan penerbangan sangat diperlukan dan perlu adanya penetapan kebijakan dan program budaya tindakan keselamatan, keterbukaan, komunikasi, serta penilaian dan penghargaan terhadap tindakan keselamatan penerbangan oleh menteri dan penyedia jasa penerbangan juga perlu menetapkan kebijakan dan program budaya keselamatan. Personel penerbangan yang mengetahui terjadinya penyimpangan atau ketidaksesuaian prosedur penerbangan, atau tidak berfungsinya peralatan dan fasilitas penerbangan wajib melaporkan kepada Menteri.
2. Pelaksanaan penegakan hukum keselamatan penerbangan, memerlukan pengawasan oleh Menteri yang bertanggung jawab terhadap pengawasan keselamatan penerbangan nasional. Pengawasan keselamatan penerbangan merupakan kegiatan pengawasan berkelanjutan untuk melihat pemenuhan peraturan keselamatan penerbangan yang dilaksanakan oleh penyedia jasa penerbangan dan pemangku kepentingan lainnya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Hadjon M. Philipus. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta 1994.
- Hadjon M. Philipus., dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesian Administrative Law)* Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2008.
- Hadjon M. Philipus. dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada Press University Yogyakarta. 2002.
- Hamzah Andi. *Asas-asas Hukum Pidana Indonesia*. Rineka Cipta. Jakarta, 2008.
- Kania Dewi Dinar, Eko Probo dan Hanifah. Analisis Faktor Budaya Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) Pada Penanganan Kargo Di Bandara Soekarno Hatta International Airport. *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik (JMTranslog)* - Vol. 03 No. 1, Maret 2016. ISSN 2355-4721.
- Marpaung Leden, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*, Sinar Grafika. Cetakan Kedua, Jakarta, 2005.
- Martono H.K., *Hukum Udara, Angkutan Udara Dan Hukum Angkasa*, Alumni, Bandung, 1987.
- Manurung Batara, Kabul Supriyadhie dan Agus Pramono. *Tinjauan Hukum Udara Atas Keselamatan Penerbangan (Studi Kasus Runway Incursion Batik Air Dengan Trans Nusa Indonesia)*. Diponegoro Law Journal. Volume 6, Nomor 1, Tahun 2017.
- Muhamad Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. 2004.
- Prins W.F dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Hukum Ilmu Administrasi Negara*. Pradnya Paramita, Jakarta. 1983.
- Purba Hasim. Mewujudkan Keselamatan Penerbangan Dengan Membangun Kesadaran Hukum Bagi Stakeholders Melalui Penerapan Safety Culture. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*. Volume 12, Nomor 1, Januari-Juni 2017.
- Setiawan Rahmat. *Tinjauan Hukum Terhadap Prinsip Tanggung Jawab (Liability Principle) Atas Kerusakan Barang Dalam Angkutan Menurut Konsepsi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009*. *Jurnal Yustisiabel Fakultas Hukum* Volume 2. Nomor 2 Oktober 2018.

- Sinilele Ashar. *Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Pada Transportasi Udara Niaga Pada Bandara Sultan Hasanuddin Makassar*. Vol. 5 / No. 2 / Desember 2016.
- Spelt N.M. dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan, (Penyunting) Philipus. M. Hadjon*, Yuridika. Surabaya. 1993.
- Suratman dan H. Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*. Alfabeta, Bandung. 2015.
- Suratman dan H. Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2012.