

**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA TERHADAP
PENGATURAN LALU LINTAS PENERBANGAN
MENYEBABKAN TERJADINYA KECELAKAAN
PESAWAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR
1 TAHUN 2009 TENTANG PENERBANGAN¹**

Oleh: Juan M. S. Gerungai²

Tommy F. Sumakul³

Daniel F. Aling⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana perbuatan yang termasuk lingkup tindak pidana di bidang penerbangan dalam perspektif Undang Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan bagaimana pertanggungjawaban pidana bagi Pengatur Lalu Lintas Udara terhadap kecelakaan pesawat terbang, yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Ketentuan yang mengatur terhadap pemandu lalu lintas udara di Indonesia sesuai dengan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang penerbangan diatur melalui Paragraf 5 Pasal 278 sampai 283 dan sanksinya administratif Pasal 223 ayat (2) sedangkan kelalaian yang dilakukan oleh Pemandu Lalu Lintas Udara yang menyebabkan terjadinya kecelakaan pesawat terbang diatur adalah tindak pidana, yang juga diatur dalam bab XXX Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. 2. Pertanggungjawaban pidana dapat dibebankan kepada Pemandu Lalu Lintas Udara yang menyebabkan kecelakaan pesawat terbang karena terdapat faktor kesengajaan dan/atau kelalaian.

Kata Kunci: Kedaulatan Pengendalian Ketertiban Lalu Lintas Udara; Fungsi dan Pemanfaatan Pengangkutan Udara.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keselamatan sebuah penerbangan tak bisa lepas dari peran Pengatur Lalu Lintas Udara (*Air Traffic Controller* (ATC) atau menara pengatur lalu lintas udara. Di sini para petugas menara ATC mengatur dan melayani pilot yang sedang mengudara di pesawat. Sejak akan mengudara hingga mendarat kembali, pilot pesawat tak lepas dari komunikasi dengan para petugas di menara pengatur lalu lintas udara tersebut. Para petugas ATC memantau dan mengatur ratusan jalur pesawat yang bak benang kusut ini seperti ini jadi makanan sehari-hari. Belum lagi, telinga yang juga harus

selalu waspada memantau radio komunikasi gelombang rendah yang terhubung dengan ratusan pesawat yang tengah mengudara. Mengemban tugas berat yang menyangkut nyawa ribuan penumpang pesawat dijalani tak peduli tengah malam sekalipun. Sikap siaga penuh dan konsentrasi tinggi menjadi sebuah kewajiban.

Kasus kecelakaan pesawat terbang yang terjadi di Indonesia telah menyita perhatian masyarakat luas, karena selain interval waktu yang berdekatan dan melanda hampir seluruh maskapai penerbangan, juga yang paling menyorot perhatian publik adalah timbulnya korban jiwa dalam kecelakaan tersebut. Di Indonesia juga tidak kebal terhadap kecelakaan pesawat udara.⁵ Kepercayaan masyarakat atas kenyamanan dan keselamatan dalam penggunaan transportasi udara tersebut semakin berkurang, meskipun kebutuhan atas penggunaannya sangat tinggi. Perusahaan penerbangan selaku operator, oleh masyarakat dianggap lalai dan tidak profesional dalam pengelolaan perusahaan, disisi lain Pemerintah selaku regulator juga dianggap lamban dalam mengambil tindakan atas kondisi yang terjadi di lapangan serta tidak memiliki ketegasan dalam Pengaturan atas perusahaan-perusahaan penerbangan yang tidak memenuhi standar keselamatan. Tenaga profesional di bidang penerbangan merupakan asset perusahaan penerbangan yang sangat menentukan kelangsungn hidup perusahaan.⁶ Secara garis besar, hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan sektor penerbangan di Indonesia terkait kualitas dari sumber daya manusia operator penerbangan dan pembuat regulasi sangat rendah. Lemahnya kualitas sumber daya manusia itu menjadi bahaya laten dalam industri penerbangan. Kelemahan itu diduga merupakan tindakan melanggar hukum dan atau tidak sesuai dengan norma etika kerja dari industri penerbangan secara mayoritas.

Kondisi kritis pada sektor penerbangan di Indonesia terjadi karena para pengelola di tingkat regulator dan operator bukanlah merupakan orang-orang profesional yang lebih mengutamakan keselamatan dan keamanan umum daripada kepentingan kelompok-kelompok tertentu yang sangat diuntungkan oleh regulasi penerbangan yang ada. Pelanggaran hampir terjadi di semua level, baik di tingkat manajemen perusahaan maskapai, regulator, awak pesawat, maupun operator di lapangan. Kurangnya sikap profesionalisme tersebut

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM 18071101724

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Martono, H,K., dan Amad Sudiro., *Hukum udara Nasional dan Internasional Publik (Public International anb Nasional Air Law)*., Raja Wali Pers, Jakarta, 2012, hal 295

⁶ *Ibid.*, hal 321

membahayakan keselamatan pengguna jasa penerbangan, rendahnya sumber daya manusia industri penerbangan itu sebagai akibat dari penyederhanaan kebijakan (deregulasi) industri penerbangan. Pemerintah diharapkan dapat merespon kondisi tersebut dengan membentuk dan/atau melakukan pembenahan atas regulasi yang berkaitan dengan penerbangan sehingga moda transportasi tersebut dapat memberikan keamanan dan kenyamanan.

Maksud dan tujuan investigasi kecelakaan pesawat udara adalah untuk mencegah jangan sampai terjadi kecelakaan pesawat udara dengan sebab yang sama, bukan mencari siapa yang salah dan siap yang dapat dipertanggungjawabkan.⁷ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan pasal 431 dan 437 maka kelalaian yang dilakukan oleh Pengatur Lalu Lintas Udara atau *Air Traffic Controller (ATC)* tersebut adalah tindak pidana, yang juga diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 479g huruf a dan b. Namun penuntutan pidana terhadap Pengatur Lalu Lintas Udara atau *Air Traffic Controller (ATC)* terkait kecelakaan pesawat terbang tersebut dapat menimbulkan polemik baru di dalam masyarakat, khususnya masyarakat penerbangan yang memiliki pandangan bahwa tindakan tersebut merupakan suatu bentuk kriminalisasi terhadap profesi Pengatur Lalu Lintas Udara atau *Air Traffic Controller (ATC)* di Indonesia. Apalagi dengan mendasarkan pada ketentuan *Convention Chicago 1944* sebagai regulasi penerbangan internasional. Ditambahkan lagi, menggunakan data yang terdapat dalam *black box* pesawat sebagai alat bukti di dalam persidangan, memicu reaksi yang semakin keras dari para personel penerbangan dan pakar penerbangan, karena hal itu bertentangan juga dengan *Annex 13* sebagai standar ketentuan pelaksanaan atas regulasi penerbangan internasional yang berlaku secara *universal* bagi negara-negara anggota Organisasi Penerbangan Sipil Internasional atau *International Civil Aviation Organization (ICAO)*.

Setiap terjadi kecelakaan pesawat udara di wilayah Republik Indonesia dilakukan penelitian untuk mengetahui penyebab terjadinya kecelakaan.⁸ Peraturan perundang-undangan baru tentang penerbangan, yaitu Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 melakukan suatu pembenahan terkait pemeriksaan terhadap personel penerbangan sipil yang diindikasikan melakukan suatu pelanggaran etika dalam profesi dan berpotensi melanggar

ketentuan hukum pidana. Mekanisme pemeriksaan atas personel penerbangan dilaksanakan melalui majelis profesi penerbangan seperti yang ditegaskan dalam Pasal 364 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 yang menentukan bahwa untuk melaksanakan penyelidikan lanjutan, penegakan etika profesi, pelaksanaan mediasi dan penafsiran penerapan regulasi, komite nasional membentuk majelis profesi penerbangan, dengan tugas pokok sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 365 Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009, yaitu:

1. menegakkan etika profesi dan kompetensi personel di bidang penerbangan;
2. melaksanakan mediasi antara penyedia jasa penerbangan, personel dan pengguna jasa penerbangan; dan
3. menafsirkan penerapan regulasi di bidang penerbangan.⁹

Terkait dengan dugaan adanya unsur-unsur tindak pidana yang ditemukan dalam hasil penyidikan lanjutan majelis profesi penerbangan, maka dapat dilimpahkan kepada instansi yang memiliki kompetensi terkait dengan hal tersebut seperti yang ditentukan dalam Pasal 368 Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 bahwa majelis profesi penerbangan berwenang:

1. memberi rekomendasi kepada Menteri untuk pengenaan sanksi administratif atau penyidikan lanjut oleh PPNS;
2. menetapkan keputusan dalam sengketa para pihak dampak dari kecelakaan atau kejadian serius terhadap pesawat udara; dan
3. memberikan rekomendasi terhadap penerapan regulasi penerbangan.¹⁰

Pembenahan terhadap prosedur investigasi atas kecelakaan pesawat terbang dan para personel penerbangan merupakan langkah yang ditempuh pemerintah selaku regulator untuk mendapatkan kepastian hukum dalam pemeriksaan kondisi yang sering terjadi didalam lingkungan penerbangan dengan didasarkan pada ketentuan-ketentuan penerbangan internasional, khususnya ICAO *Annex 13 tentang Aircraft Accident and Incident Investigation* (Investigasi Kecelakaan dan Kejadian Pesawat Terbang) yang berlaku secara *universal* dikalangan penerbangan dunia dan ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam *Civil Aviation Safety Regulation (CASR)* atau Peraturan Keselamatan Penerbangan Sipil (PKPS) sebagai ketentuan standar keselamatan penerbangan. Personel penerbangan adalah personel yang

⁷ Martono, H,K., dan Amad Sudiro, . *Ibid*, hal 296

⁸ Abdulkadir Muhammad, . *Hukum Pengangkutan Niaga*,. PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, hal 248-249

⁹ Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

¹⁰ *Ibid*

berlisensi atau bersertifikat yang diberi tugas dan tanggung jawab di bidang penerbangan.

B. Permusan Masalah

1. Bagaimana perbuatan yang termasuk lingkup tindak pidana di bidang penerbangan dalam perspektif Undang Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan?
2. Bagaimana pertanggungjawaban pidana bagi Pengatur Lalu Lintas Udara terhadap kecelakaan pesawat terbang?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian skripsi ini adalah penelitian hukum normatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Pidana Dalam Regulasi Penerbangan terhadap Kecelakaan Pesawat Terbang

Pengatur lalu-lintas udara (*Air traffic control*) adalah penyedia layanan yang mengatur lalu-lintas di udara terutama pesawat terbang, juga memberikan informasi kepada pilot, seperti keadaan radar, cuaca, terutama informasi navigasi. Biasanya Pengaturan lalu-lintas udara dilakukan diatas menara (*Tower*), agar dapat melihat dengan jelas keadaan landasan pacu dan lingkungan sekitarnya. Tujuan dari Pengaturan lalu lintas udara adalah untuk menghindarkan tabrakan antar pesawat terbang, menghindarkan pesawat terbang yang berada di daerah pergerakan pesawat dengan penghalang lainnya dan terciptanya kelancaran serta keteraturan lalu lintas udara.¹¹ Tugas Air Traffic Controller tercantum di dalam Annex 2 (Rules of the Air) dan Annex 11 (Air Traffic Services) Konvensi Chicago 1944 adalah mencegah tabrakan antar pesawat, mencegah tabrakan pesawat dengan obstructions, mengatur arus lalu lintas udara yang aman, cepat dan teratur kepada pesawat terbang, baik yang berada di ground atau yang sedang terbang/melintas dengan menggunakan jalur yang telah ditentukan. Untuk melaksanakan tugas tersebut diperlukan seorang petugas ATC dalam Pengaturan arus lalu lintas udara yang dimulai dari pesawat melakukan contact (komunikasi) pertama kali sampai dengan pesawat tersebut mendarat (landing) di bandara tujuan. Di samping itu diperlukan dukungan prasarana, sarana, serta perangkat peraturan yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan ICAO (*International Civil Aviation Organization*) atau Organisasi Penerbangan Sipil Internasional, yang dari hari ke hari terus

dilakukan amandemen sesuai dengan perkembangan arus lalu lintas penerbangan dan teknologi. Dengan semakin tingginya frekuensi penerbangan yang melintasi ataupun mendarat di bandar udara dewasa ini, maka tugas dan tanggung jawab ATC menjadi semakin berat. Oleh karena itu, kualitas dan kehandalan perangkat kerja dan SDM yang ada dibelakangnya harus benar-benar prima untuk menjamin terhindarnya insiden penerbangan. Guna mendukung kelancaran pelayanan lalu lintas penerbangan, pada setiap pesawat udara dan Bandar Udara yang beroperasi harus dilengkapi dengan fasilitas komunikasi yang memadai. Fasilitas komunikasi penerbangan tersebut digunakan untuk komunikasi antara Pengatur lalu lintas udara dengan pilot/pesawat dan antara petugas lalu lintas udara dengan unit lain di Bandar Udara tersebut maupun dengan petugas Pengatur Lalu Lintas Udara di Bandar Udara lainnya. Untuk dapat menjadi seorang Pengatur Lalu Lintas Udara harus mengikuti pendidikan khusus Pengatur Lalu Lintas Udara, yang saat ini hanya ada di Diklat-Diklat Perhubungan Udara di seluruh Indonesia. Pendidikan dilaksanakan selama 2 (dua) tahun (D II) sebagai pemegang license Junior ATC, dan 3 (tiga) tahun (D III) sebagai pemegang license Senior ATC.¹² Pendidikan ini kemudian diteruskan dengan Diklat Radar selama kurang lebih 3 (tiga) bulan, dan atau mengikuti pendidikan selama 4 (empat) tahun (D IV) sesuai kebutuhan di lapangan.

a. Konvensi Chicago 1944

Wilayah penerbangan bersifat internasional, hal ini terjadi karena moda transportasi udara tidak hanya bergerak dalam lingkup domestik dalam negeri saja, melainkan menembus batas wilayah negara. Berdasarkan atas kondisi tersebut, maka regulasi terkait dengan penerbangan tidak hanya menggunakan aturan-aturan yang bersifat nasional, melainkan juga bersifat internasional dan disusun berdasarkan kesepakatan negara-negara yang tergabung dalam Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (*International Civil Aviation Organization / ICAO*). Aturan penerbangan yang berlaku secara internasional tersebut tertuang dalam Konvensi Chicago 1944 beserta *Annexes* dan dokumen-dokumen teknis operasional lainnya. *Annexes* merupakan ketentuan standar dan petunjuk pelaksanaan internasional (*international standards and recommended practices*) atas aturan yang terdapat dalam Konvensi Chicago 1944. Secara substansi, aturan internasional lebih menitik beratkan aturan-aturan privat dalam ketentuan-

¹¹ E. Saelullah Wiradipradja, *Hukum Transportasi Udara Dari Warsawa 1929 k Montreal 1999*, Kiblat Buku Utama, Bandung, 2008, hlm. 17.

¹² Agus Irianto, *Managing Airline Reservation System*, Jakarta, Rajawali Pers, 2009,., hlm, 59.

ketentuan yang dihasilkan. Hal ini didasarkan pada konsep perjanjian antara penyedia jasa dan pengguna jasa, yang dimana hal tersebut merupakan bagian dari ketentuan aturan penerbangan.¹³ Terkait dengan kecelakaan pesawat udara, berdasarkan Artikel 26 Konvensi Chicago 1944 menentukan bahwa petunjuk pelaksanaan atas prosedur investigasi kecelakaan pesawat udara didasarkan dalam ketentuan ICAO *Annex 13 about Aircraft Accident and Incident Investigation* (Investigasi Kecelakaan dan Kejadian Pesawat Terbang). Lebih lanjut, seperti yang ditentukan dalam artikel 3.1 ICAO *Annex 13*, menekankan bahwa investigasi yang dilakukan bertujuan untuk mencari penyebab timbulnya suatu kecelakaan pesawat udara sehingga dapat digunakan untuk mencegah kecelakaan sejenis terulang kembali (*shall be prevention of an accident and incident*). Lebih lanjut, dan patut untuk menjadi perhatian bahwa di lain sisi, tujuan dari investigasi bukanlah untuk mencari siapa yang salah atau siapa yang harus bertanggungjawab (*it is not the purpose of this activity to apportion blame or liability*) atas kecelakaan yang terjadi. Selain ICAO *Annex 13*, ketentuan khusus yang mengatur tentang keselamatan penerbangan tertuang dalam suatu Peraturan Keselamatan Penerbangan Sipil (*Civil Aviation Safety Regulation / CASR*) yang dalam penerapannya secara nasional ditentukan berdasarkan kemampuan masing-masing negara dalam penyediaan sarana dan prasarana penunjang.¹⁴ Penggunaan CASR di Indonesia diatur dengan menggunakan Keputusan Menteri Perhubungan.

b. Perbuatan yang termasuk tindak pidana dan ketentuan pidananya yang berkaitan dengan profesi Pengatur Lalu Lintas Udara Sipil yang diatur dalam Undang-Undang RI No 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan

Di dalam Undang Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan diatur tentang bentuk-bentuk tindak pidana dan ketentuan pidananya yang berkaitan dengan profesi Pengatur Lalu Lintas Udara Sipil yaitu sebagai berikut :

a. Dalam pasal 423 disebutkan bahwa : (1) Personel bandar udara yang mengoperasikan dan/atau memelihara fasilitas bandar udara tanpa memiliki lisensi atau sertifikat kompetensi dipidana dengan pidana penjara paling lama 1

(satu) tahun atau denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah). (2) Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan matinya orang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

b. Selanjutnya dalam pasal 429 dinyatakan bahwa setiap orang yang menyelenggarakan pelayanan navigasi penerbangan tidak memiliki sertifikat pelayanan navigasi penerbangan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Universitas Sumatera Utara

c. Dan dalam pasal 430 disebutkan bahwa : (1) Personel navigasi penerbangan yang tidak memiliki lisensi atau sertifikat kompetensi dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah). (2) Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan matinya orang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

d. Dalam pasal 437 dinyatakan bahwa : (1) Setiap orang menyampaikan informasi palsu yang membahayakan keselamatan penerbangan dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun. (2) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kecelakaan atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun. (3) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan matinya orang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun.

e. Dan dalam pasal 439 diuraikan bahwa : (1) Setiap personel pelayanan lalu lintas penerbangan yang pada saat bertugas menerima pemberitahuan atau mengetahui adanya pesawat udara yang berada dalam keadaan bahaya atau hilang dalam penerbangan tidak segera memberitahukan kepada instansi yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pencarian dan pertolongan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 355 sehingga mengakibatkan kecelakaan pesawat udara dan kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun. (2) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan matinya

¹³ I. H. Ph. Diederiks-Verschuur, *Beberapa Persamaan Dan Perbedaan Antara Hukum Udara dan Hukum Ruang Angkasa Khusus Dalam Bidang Hukum Perdata Internasional*, alih bahasa: Bambang Iriani, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hlm 71

¹⁴ E. Suherman, . *Aneka Masalah Hukum Kedirgantaraan.*, Bandung: Mandar Maju, 2000, hlm 63

orang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun.¹⁵

Pertanggungjawaban pidana dapat dibebankan kepada setiap orang yang dengan terbukti sah dan meyakinkan telah melakukan sebuah perbuatan yang dalam aturan hukum pidana dikategorikan sebagai suatu tindak pidana, sesuai dengan asas legalitas yang berlaku dan bukanlah sebagai suatu upaya untuk mengkriminalisasikan perbuatan yang dilakukan oleh seseorang, akan tetapi merupakan sebuah tindakan yang telah sesuai dengan aturan pidana yang berlaku. Dikatakan bukan sebagai suatu upaya kriminalisasi, karena peristiwa hukum tersebut telah diatur dalam suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku sebelum peristiwa tersebut terjadi (bukan karena adanya pemberlakuan suatu aturan untuk berlaku surut).¹⁶

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009, tidak secara tegas mengatur terkait pertanggungjawaban pidana dari seorang Pengatur Lalu Lintas Udara, akan tetapi berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Bab XXIX A KUHP dengan tegas ditentukan bahwa setiap orang yang melakukan suatu perbuatan yang menyebabkan timbulnya suatu kejadian ataupun kecelakaan terhadap pesawat udara, maka dapat dimintakan pertanggungjawaban dalam aspek pidana kepada pelakunya, sehingga berdasarkan peristiwa yang terjadi, Pengatur Lalu Lintas Udara yang menyebabkan terjadinya kecelakaan tersebut merupakan pelaku dari peristiwa pidana tersebut. Akan tetapi, pertanggungjawaban tidak sepenuhnya dibebankan kepada Pengatur Lalu Lintas Udara semata, karena kejadian tersebut merupakan suatu kondisi berantai yang apabila ditarik kebelakang, dimungkinkan terdapat beberapa faktor pendorong sehingga hal tersebut dapat terjadi, salah satunya adalah faktor dari manajemen organisasi.

Keterlibatan dari manajemen organisasi selaku operator dan tempat bernaung dari Pengatur Lalu Lintas Udara, memiliki peranan yang sangat besar terhadap profesionalitas dari seorang Pengatur Lalu Lintas Udara, terkait dengan mekanisme manajemen waktu operasional bagi Pengatur Lalu Lintas Udara. Jadwal kerja yang padat bagi seorang Pengatur Lalu Lintas Udara, sebagai suatu beban psikologis tersendiri dalam menjaga *performance* di lapangan. Kesalahan yang dilakukan oleh seorang Pengatur Lalu Lintas Udara juga menjadi tanggung jawab bagi organisasi sebagai pemberi tugas dan penyedia jasa pelayanan penerbangan. Sehingga patut untuk menjadi

perhatian bahwa selain beban pertanggungjawaban dalam aspek pidana dibebankan kepada Pengatur Lalu Lintas Udara atas suatu kecelakaan, juga tidak menutup kemungkinan beban pertanggungjawaban pidana diberikan kepada organisasi tempatsang Pengatur Lalu Lintas Udara bernaung, karena terdapat unsur kelalaian yang dilakukan oleh organisasi dalam pengelolaan sumber daya manusia yang dinaunginya.¹⁷ Tanggung jawab secara korporasi tidaklah bertentangan dengan regulasi penerbangan, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 karena dalam regulasi penerbangan tersebut, seperti yang diatur dalam Pasal 411 ayat (1), bahwa tindak pidana penerbangan yang dilakukan oleh orang yang bertindak, baik untuk dan/atau atas nama organisasi ataupun untuk kepentingan dari organisasinya, baik berdasarkan hubungan kerja maupun hubungan lainnya, bertindak dalam lingkungan organisasi tersebut, baik secara sendiri maupun bersama-sama, dianggap tindakan tersebut dilakukan oleh korporasi, sehingga pertanggungjawaban pidananya dibebankan kepada organisasi ataupun pengurusnya.

Aturan perundang-undangan yang khusus mengatur tentang penerbangan di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009. Regulasi ini merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 yang merupakan regulasi penerbangan sebelumnya. Regulasi ini dapat dikatakan sebagai suatu terobosan yang dilakukan pemerintah dalam hal Pengaturan terhadap bidang penerbangan di Indonesia. Pembaharuan secara besar-besaran dilakukan dalam menjawab permasalahan-permasalahan yang terjadi di dalam dunia penerbangan Indonesia, khususnya permasalahan yang berkaitan dengan keselamatan dan keamanan dalam penerbangan, karena hal tersebut merupakan suatu hal yang menjadi masalah besar dalam sistem penerbangan nasional Indonesia yang berimbas pada larangan terbang maskapai Indonesia ke wilayah Eropa. Disadari bahwa penerbangan merupakan sistem transportasi yang mempunyai karakteristik yang berbeda bila dibandingkan dengan moda transportasi lainnya, sehingga didalam Pengaturannya pun memiliki kekhususan tersendiri. Hal ini dengan tegas dinyatakan dalam konsideran undang-undang ini yang mempertimbangkan bahwa penerbangan sebagai sistem transportasi yang menggunakan teknologi tinggi sehingga diperlukannya suatu jaminan keselamatan yang optimal. Teknologi tinggi

¹⁵ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang *Penerbangan*

¹⁶ Abdulkadir Muhammad, *Op Cit.*, hlm 67

¹⁷ K. Martono, *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa, Hukum Laut Internasional*,. Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm 54

yang menjadi dasar dalam penerbangan tidaklah dapat dipandang sebelah mata saja.¹⁸ Hal ini merupakan suatu sistem yang tidak mungkin untuk dipelajari dalam waktu yang singkat serta tanpa adanya kredibilitas dan komitmen yang tinggi. Sistem navigasi, instrumen-instrumen dasar dan lanjut dalam ruang kemudi, sistem aerodinamika dan avionik, serta sistem-sistem pendukung lainnya, membutuhkan suatu pelatihan yang ketat dan berkelanjutan sehingga dapat menghasilkan personel-personel penerbangan yang profesional dalam bidang tugasnya masing-masing. Secara garis besar mengalami perubahan yang sangat signifikan dan merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang RI Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan terdahulu yang dirasakan sudah tidak sesuai dengan dinamika yang terjadi di lapangan. Hal ini terlihat dari pasal-pasal yang terdapat dalam undang-undang ini yang dimana sebelumnya hanya berjumlah tujuh puluh enam pasal, menjadi empat ratus enam puluh enam pasal, yang secara keseluruhan terbagi dalam dua puluh empat bab. Materi ataupun substansi dalam undang-undang ini memberikan Pengaturan secara komprehensif mulai dari perancangan pesawat udara hingga sertifikasi kelaikudaraannya, sarana dan prasarana penunjang penerbangan, investigasi kecelakaan pesawat udara yang bersifat independen, pembentukan majelis profesi penerbangan, serta tanggung jawab pengangkut selaku operator.¹⁹ Untuk menjamin terwujudnya penyelenggaraan penerbangan yang memenuhi standar keselamatan dan keamanan, undang-undang ini mengatur penerapan program keselamatan dan keamanan penerbangan nasional, serta program budaya tindakan keselamatan yang mengacu pada regulasi Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (*International Civil Aviation Organization / ICAO*).

Konvensi internasional negara-negara anggota Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (*International Civil Aviation Organization / ICAO*) di Tokyo pada tahun 1963 melakukan pembahasan terkait "*offences and certain other acts on board aircraft*"²⁰ atau pelanggaran-pelanggaran dan tindakan-tindakan tertentu lainnya yang dilakukan di dalam pesawat udara. Konvensi kemudian dilanjutkan di Hague pada tahun 1970 untuk membahas hal-hal yang terkait dengan "*suppression*

of unlawful seizure of aircraft"²¹ atau pemberantasan penguasaan pesawat udara secara melawan hukum, hingga pada akhirnya konvensi di Montreal pada tahun 1971 kembali membahas mengenai "*suppression of unlawful act against the safety of civil aviation*"²² atau hal-hal yang berkaitan dengan pemberantasan tindakan-tindakan melawan hukum yang mengancam keamanan penerbangan sipil. Disepakati bahwa negara-negara anggota memiliki kewajiban untuk turut serta dalam pencegahan atas tindakan-tindakan yang dapat membahayakan keselamatan penerbangan sipil secara global serta membentuk ketentuan atau aturan perundang-undangan nasional yang berkaitan dengan substansi dari konvensi tersebut.

Pemerintah Republik Indonesia selaku anggota Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (*International Civil Aviation Organization / ICAO*), dengan mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1976 tentang Pengesahan Konvensi Tokyo 1963, Konvensi The Hague 1970 dan Konvensi Montreal 1971 menyusun serta menetapkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1976 tentang Perubahan dan Penambahan Beberapa Pasal dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Bertalian dengan Perluasan Berlakunya Ketentuan Perundang-undangan Pidana, Kejahatan Penerbangan dan Kejahatan Terhadap Sarana/Prasarana Penerbangan yang berlaku pada tanggal 26 April 1976 serta menambahkan sebuah bab baru setelah Bab XXIX dalam KUHP dengan Bab XXX yang dengan terperinci mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kejahatan penerbangan dan kejahatan terhadap sarana / prasarana penerbangan. Dengan adanya penambahan dalam KUHP tersebut menimbulkan suatu istilah baru dalam pengertian suatu delik pidana, yaitu tindak pidana penerbangan, dimana "setiap perbuatan yang memenuhi rumusan pasal yang termuat dalam Bab XXX atau Pasal 479 huruf a sampai dengan Pasal 479 huruf r KUHP tersebut dinyatakan sebagai bentuk dari tindak pidana penerbangan".²³

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) membagi tindak pidana menjadi dua jenis, yaitu kejahatan dan pelanggaran. Delik-delik yang termasuk kejahatan dimuat dalam Buku II dan yang termasuk pelanggaran dimuat dalam Buku III, akan tetapi dalam KUHP tidak disebutkan kriteria yang digunakan dalam membedakan antara kedua jenis delik tindak pidana tersebut. Terdapat beberapa pendapat dalam membedakan kedua jenis delik tersebut, yakni secara kualitatif dan secara

¹⁸ E.Saefullah Wiradipradja, *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional*, Penerbit Libert, Yogyakarta, 1989., hlm 72

¹⁹ <http://www.scribd.com/doc/Optimalisasi-Pengaturan-Pengelolaan-Ruang-Udara-Nasional>, diakses 21 Februari 2022

²⁰ Prakoso, Djoko., *Tindak Pidana Penerbangan di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.hlm. 39.

²¹ *Ibid.*

²² Abdulkadir Muhammad., *Op Cit.*, hlm 41

²³ *Ibid*

kuantitatif. Secara kualitatif, kedua delik tersebut dibedakan menjadi *rechtdelicten* dan *wetsdelicten*. Yang dimaksud dengan *rechtdelicten* ialah perbuatan yang bertentangan dengan keadilan, terlepas apakah perbuatan itu diancam pidana dalam suatu undang-undang atau tidak, namun yang menjadi tolak ukur adalah apakah perbuatan tersebut oleh masyarakat dipandang sebagai sesuatu yang bertentangan dengan rasa keadilan, maka perbuatan tersebut dianggap sebagai suatu kejahatan. Sedangkan yang disebut dengan *wetsdelicten* adalah apabila suatu perbuatan yang oleh suatu aturan perundang-undangan dinyatakan sebagai suatu delik yang diancam dengan pidana, maka perbuatan tersebut dianggap sebagai pelanggaran.

Sudarto memiliki pandangan terkait dengan perbedaan secara kualitatif tersebut, dimana beliau menyatakan bahwa: "perbedaan secara kualitatif ini tidak dapat diterima, sebab ada kejahatan yang baru disadari sebagai delik karena tercantum dalam undang-undang pidana, jadi sebenarnya tidak segera dirasakan sebagai bertentangan dengan rasa keadilan. Sebaliknya ada pelanggaran yang memang benar-benar dirasakan bertentangan dengan rasa keadilan".²⁴

Pendapat kedua, yang membedakan antara kedua jenis delik tersebut secara kuantitatif, "hanya dengan meletakkan kriteria pada perbedaan yang dilihat dari segi kriminologi, yaitu pelanggaran merupakan perbuatan yang lebih ringan daripada kejahatan".²⁵ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1976 yang memuat tentang kejahatan dalam penerbangan dan sarana/prasarana penerbangan dalam KUHP menunjukkan dengan tegas dalam pasal-pasal bahwa tindak pidana penerbangan termasuk dalam jenis kejahatan, terlebih lagi karena dimuat dalam buku II KUHP.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 sebagai peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur hal-hal yang berkaitan dengan penerbangan, juga memberikan ketentuan-ketentuan terkait dengan tindak pidana. Ketentuan pidana ini diberlakukan kepada setiap orang yang melanggar ketentuan dalam undang-undang ini disamping sanksi administratif yang juga berlaku dan ditentukan dalam undang-undang ini. Ketentuan pidana dalam undang-undang ini diatur dalam Bab XXII, yang terdiri dari empat puluh dua pasal yang secara umum menekankan bentuk-bentuk pelanggaran yang dikategorikan sebagai bentuk dari tindak pidana penerbangan selain dari

tindak pidana penerbangan yang telah diatur dalam Bab XXX KUHP, karena dalam aturan peralihan undang-undang ini tidak mencabut ketentuan-ketentuan pidana lain diluar dari regulasi ini. Menjadi suatu hal yang patut untuk diperhatikan adalah meskipun ketentuan pidana yang diatur dalam undang-undang ini diberlakukan bagi setiap orang, sesuai dengan rumusan pasal yang ada, namun terdapat pengecualian dalam pertanggungjawaban pidana terhadap setiap orang yang memiliki hubungan kerja dengan perusahaan penerbangan.²⁶ Hal ini diatur dalam Pasal 411 ayat (1) yang menentukan dengan tegas bahwa tindak pidana penerbangan yang dilakukan oleh orang yang bertindak, baik untuk dan/atau atas nama perusahaan ataupun untuk kepentingan dari perusahaannya, baik berdasarkan hubungan kerja maupun hubungan lainnya, bertindak dalam lingkungan perusahaan tersebut, baik secara sendiri maupun bersama-sama, dianggap tindakan tersebut dilakukan oleh korporasi, sehingga pertanggungjawaban pidananya dibebankan kepada perusahaan ataupun pengurusnya.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dinyatakan bahwa undang-undang penerbangan ini memiliki karakteristik yang khusus serta cakupan yang luas, karena tindak pidana penerbangan memiliki karakteristik yang berbeda dengan tindak pidana pada umumnya, oleh karena itu undang-undang yang mengatur tentang tindak pidana penerbangan juga memiliki beberapa kekhususan yang bersifat menyimpang dari ketentuan umum KUHP. Penyimpangan terhadap ketentuan umum dalam KUHP dapat terlihat pada subyek delik yang dimana berdasarkan ketentuan undang-undang ini dimungkinkan pembedaan terhadap badan hukum, yang dalam KUHP tidak mengenal badan hukum sebagai subyek delik. Akan tetapi, undang-undang tentang penerbangan ini bukanlah sebagai hukum pidana khusus, karena sanksi pidana dalam ketentuan undang-undang ini ditempatkan sebagai daya paksa untuk melaksanakan aturan-aturan administratif.²⁷ Terkait dengan penyidikan atas tindak pidana penerbangan, undang-undang ini menentukan bahwa yang bertindak selaku penyidik atas setiap bentuk tindak pidana penerbangan adalah pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang instansinya berada dalam lingkup tugas dan tanggungjawab dalam bidang penerbangan, seperti yang ditentukan dalam Pasal 399 ayat (1). Akan tetapi, penyidik yang ditunjuk tersebut tetap melakukan koordinasi dan berada di bawah pengawasan penyidik Polri serta meminta bantuan

²⁴ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 10.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 44

²⁶ Prakoso, Djoko., *Op Cit.*, hlm 66

²⁷ E.Saefullah Wiradipradja., *Op Cit*, hlm 71

dari Polri untuk melakukan penanganan lebih lanjut terhadap tindak pidana penerbangan yang terjadi. Ketentuan tersebut didasarkan karena penyidikan terhadap tindak pidana penerbangan memerlukan suatu keahlian khusus dalam bidang penerbangan sehingga perlu adanya penyidik khusus untuk melakukan penyidikan disamping penyidik Polri.

Kecelakaan pesawat udara secara umum selalu dihubungkan dengan tiga faktor penyebab, yaitu faktor kesalahan manusia (*human error*), faktor pesawat terbang (*machine*), dan faktor lain seperti cuaca, dll. Dalam berbagai faktor kesalahan manusia mempunyai andil paling besar, disusul faktor pesawat terbang dan yang terakhir faktor cuaca. Ketiga faktor penyebab tersebut biasanya tidak berdiri sendiri, melainkan bisa merupakan gabungan dari dua atau tiga faktor sekaligus. Kesalahan manusia yang dapat menyebabkan timbulnya kecelakaan telah diminimalisir dengan dilakukannya pemeriksaan rutin dan berkala bagi para personel penerbangan, khususnya bagi para personel yang berkaitan langsung dengan aktivitas rutin penerbangan. Pemeriksaan secara berkala tersebut merupakan suatu kewajiban bagi setiap personel penerbangan yang telah memiliki sertifikat kecakapan ataupun lisensi sesuai dengan bidangnya masing-masing, hal tersebut lebih dipertegas dalam Pasal 223 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009. Tujuan dari pemeriksaan secara berkala atas personel penerbangan tersebut adalah agar dapat diketahui secara pasti terkait hal-hal yang dapat mempengaruhi kinerja dari setiap personel sehingga dapat dihindari hal-hal yang dapat membahayakan keselamatan dan keamanan suatu misi penerbangan.

Dilakukannya pemeriksaan secara berkala dan rutin terhadap personel penerbangan menjadi suatu tolak ukur ataupun standarisasi bahwa suatu penerbangan bukanlah bidang yang biasa-biasa saja, melainkan dibutuhkan suatu keseriusan dan ketelitian dalam segala aspek yang berkaitan, sehingga apabila dilakukan suatu pelanggaran atas ketentuan yang telah ditetapkan secara khusus tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pelanggaran tersebut dapat berakibat pada timbulnya kecelakaan yang fatal. Hukum pidana, sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan terdapat dalam Bab XXX KUHP, seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, telah memberikan Pengaturan secara khusus hal-hal yang terkait dengan penerbangan.

Terkait dengan kecelakaan sebuah pesawat udara, dalam ketentuan aturan pidana yang terdapat dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), telah diatur dengan tegas bahwa suatu perbuatan, baik dengan unsur sengaja,

melawan hukum, ataupun karena kealpaan yang dapat menyebabkan suatu pesawat udara celaka (*incident*), hancur serta tidak dapat dipakai atau rusak (*accident*), merupakan sebuah peristiwa pidana. Patut untuk dibuktikan bahwa kecelakaan yang terjadi merupakan kecelakaan yang disebabkan oleh faktor manusia (*human factor*) sehingga dapat dimintakan pertanggungjawaban secara aspek pidana kepada pelaku tindak pidana tersebut. Agar dapat dibuktikannya, maka dibutuhkan suatu penyelidikan secara komprehensif yang dilakukan oleh Kepolisian selaku penyidik atas suatu peristiwa yang memiliki indikasi pidana serta menyesuaikan dengan ketentuan yang berlaku dalam ketentuan pidana, baik dalam KUHP maupun dalam KUHP.

B. Pertanggung Jawaban Pidana Pengatur Lalu Lintas Udara Atas Kecelakaan Pesawat Terbang

Tanggung jawab (*liability*) penyelenggara pelayanan pemandu lalu lintas udara pada tataran nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 beserta peraturan pelaksanaannya, Pasal 28 dan 15 Konvensi Chicago 1944 dan Annex 11 Konvensi Chicago 1944. Menurut Pasal 28 Konvensi Chicago 1944 setiap negara bertanggung jawab, sedapat mungkin, menyelenggarakan pelayanan navigasi penerbangan, termasuk menyediakan fasilitas di wilayahnya, sesuai dengan standar dan rekomendasi yang dicantumkan di dalam Konvensi Chicago 1944. Menurut Pasal 15 Konvensi Chicago 1944, penyelenggaraan pelayanan navigasi penerbangan yang diselenggarakan setiap anggota Organisasi Penerbangan Sipil Internasional tersebut harus menggunakan fasilitas navigasi penerbangan yang seragam,²⁸ pungutan pelayanan navigasi penerbangan terhadap pesawat udara asing tidak lebih tinggi di bandingkan dengan pungutan pesawat udara nasional; tidak ada pungutan apapun tanpa ada pelayanan navigasi penerbangan; pungutan pelayanan navigasi penerbangan harus diberi tahanan kepada kepada Badan Harian ICAO yang dapat mengevaluasi pungutan pelayanan navigasi penerbangan apabila ada negara lain yang mengeluh.

Annex 11 Konvensi Chicago 1944 mewajibkan negara anggota menentukan wilayah udara di mana pelayanan lalu lintas udara yang akan dilayani. Pelayanan tersebut dapat diselenggarakan oleh pemerintah sendiri atau suatu badan hukum yang dianggap mampu melayani navigasi penerbangan. Pada tataran nasional,

²⁸ I.H.Ph. Diederiks Vershoor, *an Introduction to Air Law*, Deventer, Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, hlm 61

penyelenggaraan pelayanan navigasi penerbangan dapat dikelompokkan menjadi 3 macam, masing-masing pelayanan navigasi penerbangan yang diselenggarakan oleh departemen (*a government department*), organisasi publik yang independen (*an autonomous public sector organization*) dan organisasi swasta (*a private sector organization*).²⁹ Menurut Pasal 240 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009, badan usaha bandar udara yang menyelenggarakan pelayanan navigasi penerbangan, yang meliputi pelayanan lalu lintas udara, komunikasi penerbangan, radio telekomunikasi, informasi penerbangan, meteorologi penerbangan, pelayanan penumpang pesawat udara sebagai pengguna jasa pelayanan bandar udara.

Pemisahan antara ATC dengan pengelola bandara sebenarnya telah diamanatkan UU No.1 tahun 2009 tentang Penerbangan. Amanat tersebut diatur secara rinci dalam beberapa pasal yaitu sebagai berikut : Pada Paragraf 2 tentang Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Pasal 271 ayat (1) Pemerintah bertanggung jawab menyelenggarakan pelayanan navigasi penerbangan terhadap pesawat udara yang beroperasi di ruang udara yang dilayani. Ayat (2) Untuk menyelenggarakan pelayanan navigasi penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah membentuk satu lembaga penyelenggara pelayanan navigasi penerbangan. Ayat (3) Lembaga penyelenggara pelayanan navigasi penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memenuhi kriteria sebagai berikut: mengutamakan keselamatan penerbangan; tidak berorientasi kepada keuntungan; secara finansial dapat mandiri; biaya yang ditarik dari pengguna dikembalikan untuk biaya investasi dan peningkatan operasional (*cost recovery*). Ayat (4) Lembaga penyelenggara pelayanan navigasi penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada Menteri. Pada Pasal 272 ayat (1) ditegaskan bahwa Lembaga penyelenggara pelayanan navigasi penerbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 271 ayat (2) wajib memberikan pelayanan navigasi penerbangan pesawat udara. Tugas ATC atau yang dalam UU Penerbangan disebut sebagai pelayanan lalu lintas penerbangan adalah sebagai berikut : mencegah terjadinya tabrakan antar pesawat udara di udara; mencegah terjadinya tabrakan antarpesawat udara atau pesawat udara dengan halangan (*obstacle*) di daerah manuver (*manouvering area*); memperlancar dan menjaga keteraturan arus lalu

lintas penerbangan; memberikan petunjuk dan informasi yang berguna untuk keselamatan dan efisiensi penerbangan; dan memberikan notifikasi kepada organisasi terkait untuk bantuan pencarian dan pertolongan (*search and rescue*).³⁰

Pelayanan lalu lintas udara yang diberikan oleh ATC berdasarkan Peraturan Keselamatan Penerbangan Sipil (PKPS) bagian 170 atau sering disebut dengan istilah 5 objective of ATS dalam ICAO dokumen ANNEX 11 tentang Air Traffic Service:

- Mencegah Tabrakan antar pesawat.
- Mencegah Tabrakan antar pesawat di area pergerakan rintangan di area tersebut.
- Mempercepat dan mempertahankan pergerakan Lalu Lintas udara.
- Memberikan saran dan informasi yang berguna untuk keselamatan dan efisiensi pengaturan lalu lintas udara.
- Memberitahukan kepada organisasi yang berwenang dalam pencarian pesawat yang memerlukan pencarian dan pertolongan sesuai dengan organisasi yang di persyaratkan.

Biasanya Pengaturan lalu-lintas udara dilakukan di atas menara (Tower), agar dapat melihat dengan jelas keadaan runway Landas pacu. Bila ditarik kebelakang, sejarah air traffic control mungkin dimulai 2 dekade setelah Wright bersaudara menemukan pesawat pada tahun 1903. Tidak lama setelah perang dunia pertama (PD I) berakhir orang mulai menyadari bahwa pesawat terbang memiliki potensi keuntungan dan komersil. Pada saat inilah beberapa perusahaan penerbangan komersial terbentuk. Pada akhir tahun 1920, telah terdapat beberapa perusahaan penerbangan komersial di Eropa seperti KLM di Belanda, 2 perusahaan penerbangan Perancis, 1 di Belgia dan 8 di Inggris. Tahun 1922 setelah terjadi minor collision di Bandara Croydon, London, pihak DGCA Inggris mengeluarkan Notam 62/1922 yang isinya memberitahukan kepada Pilot yang akan berangkat untuk mendapat urutan keberangkatan dan sinyal sebagai izin take off dari 'controller'.³¹ Sinyal ini adalah lambaian bendera merah. Segera setelah ditemukan bahwa bendera ini tidak dapat terlihat pada beberapa tempat Croydon karena memiliki slope miring pada satu sisi, posisi bendera ini dipindahkan ke salah satu balkon pada gedung tertinggi. Pada bulan Juli 1922 di Croydon dibangun sebuah tempat observasi yang sekelilingnya

²⁹ *Authorities Blame Pilots, Indonesian ATC for Superjet Crash*, www.ainonline.com/aviation-new, diakses 21 Februari 2022

³⁰ David Raja Marpaung, *Flight Information Region Issues Between Indonesia And Singapura, melalui indonesiadefenseanalysis.blogspot.com*, diakses 20 Desember 2021, hlm 77

³¹ *Ibid*

bermaterial kaca. Bangunan ini sebenarnya dimaksudkan untuk menguji arah peralatan komunikasi wireless. Selanjutnya, 'tower' ini menjadi pusat komunikasi bagi seluruh penerbangan di bandara Croydon. Sang operator menusukkan pin pada peta yang tersedia tidak lama setelah menerima laporan posisi pesawat, dan berdasarkan perhitungannya sendiri, menjalankan pin tersebut sesuai dengan rute pesawat yang bersangkutan.

Apabila diperkirakan 2 pesawat akan saling melewati, sang operator akan menginformasikan hal tersebut kepada pilot. Inilah lahirnya 'Advisory Service' yang pertama. Selanjutnya pada Notam 109/1924 mengenai peraturan untuk take off berbunyi "*When the aircraft is visible from the control tower, permission to depart will be given from the tower...*". Inilah pertama kali terminologi control tower dipakai. Pada tahun 1926 sistem pengendalian lalu lintas udara mendapat nama baru yaitu Wireless Traffic Control dan petugasnya disebut Control Officers. Mulai saat itu terminologi 'control' secara resmi digunakan, tetapi hubungan Pilot/Controller masih berupa gentlemen's agreements.³² Hal ini berubah pada tahun 1927 dimana disepakati bahwa controller tidak hanya menginfo pilot mengenai keberadaan traffic lain, tetapi berhak memberikan arah terbang (direction) untuk menghindari traffic lawan. Jadi siapakah air traffic controller pertama di dunia?. Jika melihat pada salah satu prinsip tugas air traffic control yaitu menjaga keselamatan pesawat terbang di bandara dan sekitarnya, sekiranya sah-sah saja jika menyebut Wilbur Wright sebagai air traffic controller pertama dunia. Dan Orville Wright menjadi yang kedua. Karena sementara Orville Wright melakukan 12 detik penerbangan pertama dalam sejarah manusia pada tanggal 17 Desember 1903 di Kitty Hawk, California, Wilbur Wright melakukan apa yang mungkin saat ini kita sebut sebagai 'operational watch'. Untuk dapat *take off* pada kecepatan 20 mil/jam, Wilbur berlari mengikuti pesawat terbang pertama dunia itu sambil memegang wingtips-nya dan menyeimbangkan pesawat tersebut sampai airborne.³³ Kemudian Wilbur memperhatikan dengan sangat seksama penerbangan tersebut sampai akhirnya Orville mendarat kurang lebih 120 feet didepanya. Selanjutnya saat Wilbur bertindak sebagai pilot, dan terbang selama 59 detik, giliran Orville Wright yang memperhatikan penerbangan

yang dilakukan saudaranya dengan seksama sampai akhirnya mendarat 852 feet didepanya.

Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan melakukan pembenahan dalam hal Pengaturan terhadap kecelakaan dan investigasi atas kecelakaan pesawat udara. Hal tersebut dapat terlihat dalam ketentuan Bab XVI yang menentukan bahwa investigasi terhadap kecelakaan adalah tanggung jawab dari pemerintah yang berdasarkan ketentuan Pasal 357 ayat (2) membentuk komite nasional selaku satuan kerja khusus investigator kecelakaan yang dalam pertanggungjawabannya bersifat langsung kepada Presiden. Komite nasional tersebut merupakan lembaga yang bersifat independen dengan anggota yang dipilih berdasarkan standar kompetensi serta melalui uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh Menteri Perhubungan dengan tugas yang dimiliki berupa :

- 1) Investigasi kecelakaan pesawat udara;
- 2) Melakukan penelitian atas penyebab timbulnya kecelakaan pesawat udara;
- 3) Mengadakan penyelidikan lanjutan terkait kecelakaan pesawat udara;
- 4) Menyusun laporan akhir atas investigasi yang dilakukan;

Sebelum laporan akhir atas investigasi dilaporkan kepada Menteri Perhubungan, terlebih dahulu komite nasional menyusun suatu konsep laporan akhir yang diserahkan kepada negara dimana pesawat tersebut terdaftar, operator penerbangan, serta pabrikan pesawat yang bersangkutan. Konsep laporan akhir tersebut diserahkan kepada pihak-pihak terkait dalam kurun waktu dua belas bulan terhitung sejak dilakukannya investigasi kecelakaan tersebut. Apabila investigasi yang dilakukan belum dapat diselesaikan dalam batas waktu dua belas bulan, maka komite nasional wajib memberikan laporan perkembangan (*intermediate report*) setiap tahunnya kepada pihak-pihak tersebut. Laporan akhir yang disusun nantinya akan berbentuk sebuah rekomendasi kepada Menteri Perhubungan untuk ditindak lanjuti, karena investigasi yang dilakukan tersebut bertujuan untuk mencegah terjadinya kecelakaan pesawat terbang dengan penyebab yang sama dan digunakan untuk menjadi tolak ukur untuk melakukan perbaikan di masa mendatang.

Ketentuan dalam artikel 27 Konvensi Chicago dan ditindak lanjuti dalam Pasal 361 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009, menentukan bahwa komite nasional memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi terhadap kecelakaan pesawat, baik pesawat udara nasional maupun pesawat udara asing yang mengalami kecelakaan di

³² <http://m.dephub.go.id/read/berita/direktorat-jenderal-perhubungan-udara/indonesia>, diakses tanggal 21 Februari 2022

³³ *Ibid*

wilayah hukum negara Indonesia, dengan melibatkan personel-personel yang berasal dari negara pesawat tersebut didaftarkan (*accredited representative*), operator penerbangan yang bersangkutan, serta pabrikan pesawat udara yang mengalami kecelakaan.

Penegakan etika profesi di bidang penerbangan memiliki arti yang sangat penting guna menjamin rasa keadilan dan kepastian hukum bagi personel penerbangan dalam melaksanakan tugasnya seperti layaknya seorang profesional pada umumnya. Penafsiran atas penerapan regulasi penerbangan juga merupakan suatu hal yang patut untuk menjadi perhatian khusus, karena pada umumnya regulasi dalam penerbangan memiliki pengertian yang berbeda dengan regulasi dalam bidang lainnya. Hal ini disebabkan karena regulasi penerbangan yang selalu mengacu pada ketentuan dan rekomendasi dari Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (*International Civil Aviation Organization / ICAO*) yang terdapat dalam Konvensi Chicago 1944 beserta *Annexes* dan ketentuan operasional lainnya yang berlaku secara internasional. Majelis profesi penerbangan sebagaimana ketentuan Pasal 367, terdiri dari unsur profesi, pemerintah, dan masyarakat yang memiliki kompetensi dalam bidang³⁴:

- 1) hukum;
- 2) pesawat udara;
- 3) navigasi penerbangan;
- 4) bandar udara;
- 5) kedokteran penerbangan; dan
- 6) Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

Tujuan utama dari pengatur lalu lintas udara adalah untuk memberikan pelayanan untuk menjamin keselamatan, keteraturan dan efisiensi lintas penerbangan di wilayah udara yang menjadi tanggung jawabnya. Hal ini dilakukan dengan cara menerapkan standard pemisahan antar pesawat dengan pesawat yang lainnya juga antar pesawat dengan rintangan yang ada. Standar pemisahan antar pesawat diterapkan secara longitudinal, vertikal dan lateral sesuai dengan standard yang terapkan oleh *ICAO (International Civil Aviation Organization)*. Pemisahan yang aman terhadap pesawat meliputi tiga spasial dimensi dan waktu yang diperkenalkan oleh Hopkin sekitar tahun 1995. Pengatur lalu lintas udara bertugas mengarahkan pesawat seefisien mungkin untuk meminimalkan penundaan pesawat. Beberapa pengatur lalu lintas udara mengatur kedatangan dan keberangkatan pesawat melalui wilayah udara yang ditunjuk. *Terminal controller* juga mengawasi semua

perjalanan pesawat didalam ruang bandara. Mereka mengatur aliran pesawat masuk dan keluar dari bandara. Jam kerja mereka biasanya 40 jam dalam seminggu, meskipun demikian bisa saja ada tambahan jam kerja, sehingga mereka harus lembur. Karena sebagian besar control tower dan centre beroperasi 24 jam dalam sehari, 7 hari seminggu, controllers juga bekerja shift malam dan hari libur. Ruang kerja mereka meliputi menara kontrol *Aerodrome Control Tower (ADC)*, *Approach Control Office (APP)* dan *Area Control Centre (ACC)*.³⁵ Sesuai dengan *Civil Aviation and Safety Regulin (CASR)* dan *International Civil Aviation Organization (ICAO)* yang tertuang dalam *Annex 11 air traffic services*, mempunyai 5 lima tujuan dari pelayanan lalu lintas udara (*five objective of air traffic services*), adalah :

1. Mencegah tabrakan antar pesawat di udara.
2. Mencegah tabrakan antar pesawat di daerah pergerakan dengan halangan lainnya.
3. Mempertahankan keteraturan arus lalu lintas penerbangan.
4. Memberikan saran dan informasi yang bermanfaat untuk keselamatan dan efisiensi bagi penerbangan.
5. Memberitahukan instansi yang berkaitan dengan pesawat yang membutuhkan pertolongan dengan unit SAR (*Search and rescue*) dan membantu instansi tersebut, apabila diperlukan.³⁶

Pasal 8 ayat 3 Undang-Undang No 1 Tahun 2009, menyatakan bahwa : personil pemandu lalu lintas penerbangan wajib menginformasikan pesawat udara yang melanggar wilayah kedaulatan dan kawasan terlarang dan terbatas pada aparat yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang pertahanan negara. Informasi lalu lintas udara berupa : informasi yang berkaitan dengan pergerakan setiap pesawat atau bentuk pelayanan informasi lainnya dan informasi yang terkini sesuai keadaan saat itu terhadap setiap pesawat; informasi posisi setiap pesawat yang berhubungan dengan pesawat lainnya; mengeluarkan ijin dan informasi untuk tujuan mencegah tabrakan antar pesawat yang sedang dikendalikan dan mempercepat serta mempertahankan pengendalian lalu lintas udara; melakukan koordinasi antar unit lain.

PENUTUP

A. Kesimpulan

³⁴ Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

³⁵ *Traffic Control (ATC)*, <http://bandarudara.com/atc/>, diakses 21 Februari 2022

³⁶ *Authorities Blame Pilots, Indonesian ATC for Superjet Crash*, [www.ainonline.com/aviation-news/ Op Cit](http://www.ainonline.com/aviation-news/Op Cit).

1. Ketentuan yang mengatur terhadap pemandu lalu lintas udara di Indonesia sesuai dengan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang penerbangan diatur melalui Paragraf 5 Pasal 278 sampai 283 dan sanksinya administratif Pasal 223 ayat (2) sedangkan kelalaian yang dilakukan oleh Pemandu Lalu Lintas Udara yang menyebabkan terjadinya kecelakaan pesawat terbang diatur adalah tindak pidana, yang juga diatur dalam bab XXX Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
2. Pertanggungjawaban pidana dapat dibebankan kepada Pemandu Lalu Lintas Udara yang menyebabkan kecelakaan pesawat terbang karena terdapat faktor kesengajaan dan/atau kelalaian. Dimana penerapan peraturan perundang-undangan nasional selain ketentuan dalam regulasi penerbangan internasional yaitu KUHP dan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, bukanlah sebagai bentuk pengesampingan dari adagium *lex specialis derogate legi generalis*, akan tetapi sebagai suatu langkah guna tercapainya keadilan dan kepastian hukum di Indonesia.

B. Saran

1. Penyelenggaraan Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia, harus terus didorong demi terwujudnya profesionalitas pengatur lalu lintas udara untuk lebih menjamin keselamatan penerbangan di Indonesia.
2. Agar dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan yang menentukan dengan tegas bahwa Pengatur Lalu Lintas Udara merupakan suatu profesi serta ditetapkan kode etik yang mengatur tentang profesi Pengatur Lalu Lintas Udara sipil di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Sudiro dan H,K, Martono,. *Hukum udara Nasional dan Internasional Publik (Public International and Nasional Air Law)*,. Raja Wali Pers, Jakarta, 2012
- E. Suherman, . *Aneka Masalah Hukum Kedirgantaraan.*, Bandung: Mandar Maju, 2000
- E. Saefullah Wiradipradja, *Hukum Transportasi Udara Dari Warsawa 1929 k Montreal 1999*, Kiblat Buku Utama, Bandung, 2008
- , . *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional*, Penerbit Libert, Yogyakarta, 1989
- H, K, Martono,. *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa, Hukum Laut Internasional*,. Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1995.
- I. H. Ph. Diederiks-Verschoor, *Beberapa Persamaan Dan Perbedaan Antara Hukum Udara dan Hukum Ruang Angkasa Khusus Dalam Bidang Hukum Perdata Internasional*, alih bahasa: Bambang Iriani, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.
- , *an Introduction to Air Law*, Deventer, Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993
- Irianto Agus,. *Managing Airline Reservation System*, Jakarta, Rajawali Pers,2009.
- K. Martono, *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa, Hukum Laut Internasional*,. Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1995
- Muhammad Abdulkadir,. *Hukum Pengangkutan Niaga*. Bandung: CitraAditya Bakti,. Bandung, 2013.
- Prakoso, Djoko, *Tindak Pidana Penerbangan di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.
- Authorities Blame Pilots, Indonesian ATC for Superjet Crash*, www.ainonline.com/aviation-news/ diakses 21 Februari 2022
- David Raja Marpaung, *Flight Information Region Issues Between Indonesia And Singapura*, melalui indonesiadefenseanalysis.blogspot.com. diakses 20 Desember 2021
- <http://m.dephub.go.id/read/berita/direktorat-jenderal-perhubungan-udara/indonesia>, diakses tanggal 21 Februari 2022
- <http://www.scribd.com/doc/Optimalisasi-Pengaturan-Pengelolaan-Ruang-Udara-Nasional>, diakses 21 Februari 2022
- Traffic Control (ATC)*, <http://bandarudara.com/atc.>, diakses 21 Februari 2022