

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari beribu pulau, terletak memanjang di garis khatulistiwa, di antara dua benua dan dua samudera, serta ruang udara yang luas. Transportasi juga merupakan sarana dalam memperlancar roda perekonomian, membuka akses ke daerah pedalaman atau terpencil, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, menegakkan kedaulatan negara, serta mempengaruhi semua aspek kehidupan masyarakat.

Penerbangan adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, keselamatan dan keamanan, lingkungan hidup, serta fasilitas umum lainnya.

Keselamatan penerbangan merupakan suatu keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan dalam pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya.¹

¹Pasal 1 angka 48 Undang-undang RI No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Berdasarkan data dari Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT), pada 2016 terjadi 19 *accident* dan 26 *serious incident*. Hal ini meningkat dari tahun 2015 yang tercatat adanya 11 *accident* dan 17 *serious incident* pesawat udara². Penerapan keselamatan penerbangan (*aviation safety*) perlu dilaksanakan pada semua sektor, baik pada bidang transportasi/ operasi angkutan udara, kebandarudaraan, navigasi, perawatan dan perbaikan serta pelatihan yang mengacu pada aturan *International Civil Aviation Organization*(ICAO³).

Dalam dunia penerbangan pemenuhan terhadap *safety standard* (standar keselamatan) yang tinggi merupakan suatu keharusan yang mutlak. Penerapan keselamatan penerbangan (*aviation safety*) perlu dilaksanakan pada semua sektor, baik pada bidang transportasi/ operasi angkutan udara, kebandarudaraan, navigasi, perawatan dan perbaikan serta pelatihan yang mengacu pada aturan *International Civil Aviation Organization*(ICAO).

Pada dasarnya dengan mematuhi prosedur keselamatan yang berlaku maka dapat meningkatkan keselamatan dalam penerbangan sehingga dapat tercipta penerbangan yang aman, nyaman dan selamat. Angkutan udara dewasa ini sudah merupakan suatu industri global yang melibatkan hampir semua

²*Upaya Kemenhub dalam Menekan Accident dan Serious Incident Penerbangan Nasional.*
<http://hubud.dephub.go.id/?id/news/detail/3037> di akses terakhir kali pada tanggal 11 mei 2019
³<http://lontar.ui.ac.id>. dan selanjutnya International Civil Aviation Organization disebut sebagai ICAO.

Negara didunia dan hukum udara yang mengatur industri tersebut membuktikan bahwa keseragaman pengaturan dapat dicapai secara internasional⁴.

Pada dasarnya ICAO tidak pernah membuat target *zero accident*. *Zero accident* adalah sasaran yang tidak pernah akan tercapai (*unachievable goal*). Dalam *Global Aviation Safety Plan (GASP)* target yang ingin dicapai ICAO adalah mengurangi jumlah kecelakaan fatal diseluruh Negara, mengurangi secara signifikan angka kecelakaan (*accident rates*) terutama dikawasan yang angka kecelakaannya tinggi, berupaya agar tidak ada satu kawasanpun yang angka kecelakaannya dua kali angka kecelakaan seluruh dunia. Setiap Negara harus melakukan upaya-upaya untuk mencapai satu tujuan yaitu *an acceptable level of safety* atau jumlah kecelakaan yang bisa diterima dalam sekian ribu atau juta kali penerbangan.⁵

Kebijakan-kebijakan penerbangan yang dibuat oleh suatu Negara yang berkaitan dengan keselamatan (*safety*) dan keamanan (*security*) harus berdasarkan paradigma-paradigma yang dipakai oleh ICAO yang telah dituangkan dalam *19Annex* dan berbagai dokumen turunannya. Kebijakan-kebijakan ICAO yang dituangkan dalam *19 Annex* dan berbagai dokumen turunannya melalui keputusan yang diambil dalam sidang Umum dan Sidang *Council*, adalahkebijakan-kebijakan berlandaskan kebenaran-kebenaran ilmiah yang dapat dipertanggung jawabkan.

Sembilan belas *Annex* Konvensi Chicago 1944 pada dasarnya merupakan standar kelayakan yang ditunjukkan kepada seluruh anggota ICAO

⁴Suwardi, 1994, *Penulisan Karya ilmiah tentang penentuan tanggung jawabpengangkut yang terikat dalamkerjasama pengangkutan udara internasional*, Jakarta: Badan PembinaanHukum Nasional Departemen kehakiman,hlm 4.

⁵Achmad Moegandi, 1996, *Mengenal dunia Penerbangan Sipil*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm 2.

untuk menjamin keselamatan penerbangan internasional, namun dalam prakteknya *Standard and Recommended Practices* atau SARPs ini juga ditujukan untuk standar kelayakan udara pada penerbangan internasional. *Annex 19* merupakan *annex* yang membahas tentang *Safety Management System* (SMS) atau yang menjadi landasan dalam dunia internasional untuk menentukan Sistem manajemen keselamatan dalam penerbangan.

Keselamatan Penerbangan dalam ICAO Annex 17 dan termasuk penggunaan Teknologi baru tercantum dalam ICAO Annex 17 Chapter 2 Prinsip Umum, yaitu⁶ :

1. Setiap Negara anggota ICAO harus mempromosikan penelitian dan pengembangan peralatan keamanan baru, proses dan prosedur yang lebih baik akan mencapai tujuan keamanan penerbangan sipil dan harus bekerja sama dengan Negara anggota ICAO lainnya dalam hal ini .
2. Setiap Negara anggota ICAO harus memastikan bahwa pengembangan peralatan keamanan baru mempertimbangkan prinsip Human Factors .
3. Setiap Negara anggota ICAO harus menggunakan peralatan keamanan ,dimana tepat, sejauh operasional, teknis dan finansial memungkinkan, untuk mencapai tujuan keamanan penerbangan sipil .

⁶https://www.academia.edu/5815784/Annex_17_Indonesia_By_ATC_4_Alpha

SMS berfokus pada pendekatan sistematis untuk mengidentifikasi dan menghadapi risiko dalam usaha untuk meminimalkan kehilangan atas nyawa manusia, kerusakan properti penerbangan, dan pencabutan izin terbang, mengefektifkan pengeluaran dana, mengurangi timbulnya dampak buruk terhadap masyarakat dan lingkungan.

Dalam industri penerbangan, penerapan SMS diharapkan mampu mengurangi angka kecelakaan penerbangan dan mampu memperbaiki produktivitas organisasi. Asosiasi perusahaan penerbangan internasional atau *International Air Transport Association (IATA)* juga telah melakukan berbagai usaha guna mencegah terjadinya kecelakaan pesawat. Dalam mengurangi angka kecelakaan pesawat, IATA memiliki beberapa program audit untuk menetapkan standar keselamatan internasional, salah satunya adalah *IATA Standard SMS* berfokus pada pendekatan sistematis untuk mengidentifikasi dan menghadapi risiko dalam usaha untuk meminimalkan kehilangan atas nyawa manusia, kerusakan properti penerbangan, dan pencabutan izin terbang, mengefektifkan pengeluaran dana, mengurangi timbulnya dampak buruk terhadap masyarakat dan lingkungan.

Bagi Indonesia sendiri pentingnya keselamatan dan keamanan penerbangan tentu menjadi hal yang perlu di perhatikan oleh maskapai penerbangan Indonesia. Undang-undang Nomor 1 tahun 2009 tentang Penerbangan telah mengatur bahwa setiap penyedia jasa penerbangan wajib membuat, melaksanakan, mengevaluasi dan menyempurnakan secara berkelanjutan sistem manajemen keselamatan dengan berpedoman kepada program keselamatan penerbangan nasional. Sistem manajemen keselamatan

tersebut sedikitnya harus memuat kebijakan dan sasaran keselamatan, manajemen risiko keselamatan, jaminan keselamatan dan promosi keselamatan.

Untuk menjamin adanya tingkat keselamatan yang optimal bagi penerbangan maka negara melalui ICAO menetapkan standar dan *recommended practices* untuk bisa diikuti oleh setiap negara dalam menyelenggarakan pengendalian ruang udara di atas wilayah kedaulatannya.

Bila terdapat negara yang dalam menentukan pengendalian ruang udara di atas wilayah kedaulatannya berlainan dari standar yang ditetapkan ICAO, maka negara tersebut wajib memberitahukan perbedaannya tersebut kepada ICAO sehingga bisa diketahui oleh negara-negara lain. Daftar negara-negara yang mempunyai perbedaan pengaturan dari standar ICAO beserta isi perbedaannya dicantumkan dalam suplemen annex yang bersangkutan. Sedang bagi penerbangan di atas wilayah yang tidak termasuk kedaulatan suatu negara (laut lepas), ICAO menetapkan aturanketentuan pengaturan penggunaan ruang udara (annexes) yang direkomendasikan untuk diikuti oleh semua negara.

Pemerintah sudah mempunyai program nasional keamanan penerbangan sipil yang bertujuan untuk keselamatan penerbangan, keteraturan dan keberlanjutan penerbangan sipil di Indonesia dengan memberikan perlindungan terhadap, penumpang, awak pesawat udara, pesawat udara, para petugas didarat dan masyarakat dan instansi dikawasan bandar udara dan tindakan melawan hukum.⁷

Dalam Kovensi Chicago 1944 yang mengatur penerbangan sipil Internasional dengan jelas dikatakan bahwa untuk meningkatkan keamanan dan

⁷Gunaryadi,2016,*Keselamatan penerbangan*,mitra wacana media,jakarta,hlm 2.

keselamatan penerbangan Negara peserta Konvensi Chicago 1944 harus berupaya mengelola penerbangan sipil (personil, pesawat, jalur penerbangan, dan lain-lain) dengan peraturan, standar, prosedur, dan organisasi yang sesuai dengan standar yang dibuat oleh *International Aviation Civil Organization*.

Tingkat kemajuan suatu bangsa dalam penerbangan dilihat dari penerapan kebijakan keamanan dan keselamatan penerbangan dari negaranya. Sistem manajemen keselamatan (*Safety Management System*) merupakan bentuk upaya dari perusahaan dalam memonitor kegiatan penerbangan agar dapat diciptakan keselamatan dalam penerbangan. *Safety Management System*(SMS) adalah sistem *monitoring* yang berupa tim atau organisasi didalam suatu perusahaan yang memiliki tugas dan tanggung jawab serta memonitor kerja keselamatan dari perawatan dan pengoperasian serta memprediksi suatu bahaya, menganalisa risiko dan melakukan tindakan pengurangan risiko tersebut dengan membahas perihal keselamatan secara berkala yang dipimpin oleh Presiden Direktur perusahaan penerbanagan sebagai pemegang komitmen *safety*. Melalui hasil kerja SMS ini lah diharapkan kecelakaan dapat dikurangi hingga 0%. Namun Organisasi SMS ini didukung pula oleh penyedia infrastruktur (bandar udara) dan instansi lain yang terlibat langsung dalam pengopersian penerbangan, sehingga totalitas keselamatan dapat tercapai.⁸

Menurut 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

⁸Gunaryadi, Op.cit.,hlm 4

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, yaitu⁹:

1. Menegakkan etika profesi dan kompetensi personel di bidang penerbangan.
2. Melaksanakan mediasi antara penyedia jasa penerbangan, personel dan pengguna jasa penerbangan.
3. Menafsirkan penerapan regulasi di bidang penerbangan.

Terkait dengan adanya dugaan unsur-unsur tindak pidana yang ditemukan dalam hasil penyelidikan 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 penyelidikan lanjut oleh PPNS.
2. Menetapkan keputusan dalam sengketa para pihak dampak dari kecelakaan atau kejadian serius terhadap pesawat udara.
3. Memberikan rekomendasi terhadap penerapan regulasi penerbangan.

⁹Pasal 365 Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009

Dalam penataan penyelenggaraan penerbangan dalam satu kesatuan sistem transportasi yang seimbang dengan tingkat kebutuhan, selamat, aman efektif, dan efisien salah satunya dapat dilaksanakan dengan menyediakan dan mengembangkan sumber daya manusia di bidang penerbangan tersebut bertujuan untuk mewujudkan sumber daya yang professional, kompeten, disiplin, bertanggung jawab, dan memiliki integritas.¹⁰ Misalnya, penggunaan teknologi yang baru digunakan oleh pesawat BOEING 737 MAX untuk pertama kalinya, tentu harus diuji kualitasnya karena pasti ada faktor pendukung penambahan penggunaan teknologi MCAS ini karena, yang tidak lain yaitu demi keselamatan penerbangan itu sendiri, permasalahan yang timbul yaitu kenapa pesawat yang begitu baru dan teknologi yang bisa dibilang begitu baru digunakan oleh pesawat Boeing ini harus mengalami kecelakaan, bahkan penyebab kecelakaan yaitu karena teknologi baru MCAS ini.¹¹

Sebagai contohnya pesawat Lion Air JT 610 Tipe BOEING 737 MAX 8 mengalami jatuh ditanjung karawang, banyak spekulasi tentang penyebab jatuhnya pesawat tersebut. Dari investigasi terakhir mengatakan penyebab jatuhnya pesawat Lion Air JT 610 adalah teknologi baru MCAS (*Maneuvering Characteristics Augmentation System*) fitur ini bekerja secara otomatis, meski pesawat terbang manual (autopilot mati). Tujuannya mulia, yakni memproteksi pesawat dari manuver yang berbahaya, seperti mengangkat hidung pesawat terlalu tinggi, hingga mengakibatkan *stall*.¹²

¹⁰Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009, Pasal 381 ayat (1) dan (2)

¹¹<https://travel.detik.com/travel-news/d-4462190/mcas-teknologi-baru-yang-diduga-jadi-sumber-masalah-boeing-737-max-8>

¹²<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46357109>

Berdasarkan masalah fitur otomatis ini belum diketahui pilot-pilot BOING 737 MAX, karena tidak tercantum dalam buku manual operasi. Hanya setelah terjadi anomali dan peristiwa Lion Air JT 161, BOEING baru menjelaskan fitur ini.¹³ Berdasarkan uraian di atas, maka penulis memilih untuk meneliti dan menelaah atau berbentuk skripsi dengan judul **“PENGUNAAN TEKNOLOGI BARU DI PESAWAT TERBANG UNTUK TUJUAN JAMINAN KESELAMATAN PENERBANGAN MENURUT ATURAN-ATURAN DALAM LINGKUP ICAO”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah aturan penggunaan teknologi baru bagi pesawat terbang ditinjau dari aturan-aturan dalam lingkup ICAO ?
2. Penerapan teknologi baru pesawat terbang dalam kaitannya dengan peristiwa jatuhnya Lion Air JT 610 dan Ethiopian Air ET 307 ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui aturan penggunaan teknologi baru ditinjau dari ruang lingkup ICAO terhadap pesawat terbang.
2. Untuk mengetahui penerapan pengaturan penggunaan teknologi baru pesawat terbang dalam kaitannya dengan peristiwa jatuhnya Lion Air JT 610 dan Ethiopian Air ET 307.

D. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

¹³<https://tekno.kompas.com/read/2018/11/15/11110087/ini-fitur-yang-dirahasiakan-boeing-berkontribusi-pada-kecelakaan-lion-air-jt610>

Pendekatan ini menggunakan jenis pendekatan yuridiksi normatif. Yuridiksi normatif yaitu penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat¹⁴.

2. Jenis data

Jenis data yang digunakan adalah Data sekunder.

Data sekunder yaitu data penelitian yang diperoleh oleh dokumen-dokumen resmi buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan. Jenis data ini dapat dibagi atas :

1) Bahan Hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari¹⁵ :

- a) Konvensi Chicago 1944.
- b) Peraturan Menteri Perhubungan meliputi No. 21 Tahun 2015 tentang Standar Keselamatan Penerbangan.
- c) Peraturan menteri perhubungan No. 38 Tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Penumpang Angkutan Udara Dalam Negeri
- d) Peraturan menteri No. 45 Tahun 2015 tentang Persyaratan Kepemilikan Modal Badan Usaha di Bidang Transportasi

¹⁴Zainuddin Ali, **Metode Penelitian Hukum**, Sinar Grafika, hlm. 105

¹⁵*Ibid hlm 106.*

- e) Peraturan Dirjen Perhubungan Udara No. 12 Tahun 2015 tentang Pembayaran Passanger Service Charge (PSC) Disatukan dengan Tiket Penumpang Pesawat Udara.
- f) Peraturan Pemerintah Tahun 2018 tentang pengamanan wilayah udara Republik Indonesia.
- g) Peraturan Perundang-undangan No. 1 Tahun 2009 tentang penerbangan

2.)Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian ini¹⁶.

3.)Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan petunjuk dan penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensklopedia, majalah,surat kabar,dan sebagainya¹⁷.

3.Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data dengan melakukan studi pustaka yaitu data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan dan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian¹⁸. Dengan cara mempelajari, menganalisa, dan menyimpulkan bahan-bahan hukum tersebut, yang ada hubungannya dengan pokok masalah.

Dikunjungi oleh penulis adalah :

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Univesitas Bung Hatta
- b. Sumber internet

¹⁶*Ibit hlm106*

¹⁷*Ibit hlm 106*

¹⁸*Ibit hlm 107*

4. Analisa data

Analisa data yang digunakan pada penelitian ini adalah menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat¹⁹.

¹⁹*Ibit hlm 105*