

MEWUJUDKAN KESELAMATAN PENERBANGAN DENGAN MEMBANGUN KESADARAN HUKUM BAGI STAKEHOLDERS MELALUI PENERAPAN SAFETY CULTURE

Hasim Purba

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara-Medan
hasim_purba14@yahoo.com

Abstract, *In order to support national development in all fields, the role of transportation has a strategic position. One of the important capital transportation in serving the needs of transportation services in Indonesia is air transportation activities. The implementation of air transport for both passenger and freight transport needs to be regulated in specific regulations concerning the rules of its operation as well as the rules that provide protection for passengers (users of services) air transportation. Recognizing the need for air transportation in supporting the development and serving the needs of society, one factor to watch out for is aviation safety. It should be understood that in order to realize a flight safety related to various interrelated factors, meaning that each factor has a direct or indirect influence in the realization of aviation safety. One of the factors affecting aviation safety is the awareness of all stakeholders in complying with all regulations Law both provided for in Law Number 1 Year 2009 on Aviation, together with its implementing regulations and international conventions in the field of aviation safety.*

Abstrak, Dalam rangka mendukung pembangunan nasional di segala bidang, maka peranan transportasi mempunyai kedudukan yang strategis. Salah satu modal transportasi penting dalam melayani kebutuhan jasa transportasi di Indonesia adalah kegiatan transportasi udara. Pelaksanaan transportasi udara baik untuk angkutan penumpang maupun untuk angkutan barang perlu diatur dalam regulasi yang khusus baik menyangkut aturan penyelenggaraannya maupun aturan yang memberikan perlindungan bagi para penumpang (pengguna jasa) transportasi udara. Menyadari perlunya peranan transportasi udara dalam mendukung pembangunan dan melayani kebutuhan masyarakat maka salah satu faktor yang harus diperhatikan adalah perihal keselamatan penerbangan. Memang harus dipahami bahwa untuk mewujudkan suatu keselamatan penerbangan terkait dengan berbagai faktor yang saling terkait, artinya masing-masing faktor mempunyai pengaruh langsung maupun tidak langsung dalam perwujudan keselamatan penerbangan. Salah satu faktor yang mempengaruhi keselamatan penerbangan adalah kesadaran semua stakeholder dalam mematuhi segala peraturan-peraturan hukum baik yang diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, beserta peraturan pelaksanaannya maupun konvensi-konvensi internasional bidang keselamatan penerbangan.

Kata Kunci: keselamatan penerbangan, kesadaran hukum, *safety culture*.

Pendahuluan

Peranan dan fungsi transportasi udara bagi Indonesia mempunyai posisi strategis ditinjau dari berbagai aspek. Transportasi udara merupakan satu-satunya alternatif yang cepat, efisien dan ekonomis bagi pengangkutan antar pulau dan antar daerah, terutama

antar daerah terpencil di pulau-pulau besar luar Jawa.¹ Di samping itu transportasi udara juga merupakan sarana penting bagi pengembangan perdagangan, ekonomi dan industri pariwisata di Indonesia sebagai negara yang kaya akan budaya dan tradisi². Pentingnya transportasi udara tercermin pada semakin meningkatnya kebutuhan jasa angkutan udara bagi mobilitas orang serta barang di dalam negeri, dari dan ke luar negeri serta berperan sebagai pendorong dan penggerak bagi pertumbuhan daerah dan pengembangan wilayah.³ Pengangkutan udara, baik internasional maupun domestik mempunyai peranan dan fungsi yang makin penting dalam kehidupan umat manusia. Sukar dibayangkan dalam kehidupan modern dewasa ini tanpa adanya jasa pengangkutan udara⁴. Namun kegiatan yang seyogyanya dapat menjadi hal yang saling menguntungkan antara penumpang sebagai pengguna jasa penerbangan dengan maskapai penerbangan sebagai penyedia jasa penerbangan dapat menjadi suatu momok yang menakutkan dimana tidak jarang kegiatan penerbangan ini menjadi suatu bencana seperti kecelakaan pesawat udara, sabotase, terorisme, dan lain-lain. Kecelakaan penerbangan adalah hal yang sering terjadi di dalam kegiatan penerbangan, dimana salah satu factor penyebabnya adalah kesalahan manusia (*human error*).

Setiap pengoperasian pesawat udara, baik pesawat udara sipil maupun pesawat udara negara berpotensi untuk menimbulkan resiko apakah bagi pihak operator maupun bagi pihak lain meskipun dewasa ini pesawat udara adalah moda angkutan yang menggunakan teknologi tinggi⁵. Dengan makin tingginya teknologi penerbangan maka kecepatan dan tingkat keselamatan penerbanganpun makin tinggi pula. Namun demikian, kenyataan membuktikan bahwa kecelakaan yang menimpa dunia penerbangan masih juga terjadi, di samping itu, kerugian-kerugian yang diderita para pengguna jasa angkutan yang diakibatkan oleh sebab-sebab lain masih sering terjadi⁶. Untuk itu, keselamatan, efisiensi, dan keteraturan dalam angkutan udara merupakan hal yang mutlak dipenuhi. Setiap gangguan terhadap angkutan udara akan merugikan, bukan saja para penumpang dan pengirim kargo, melainkan juga akan membahayakan pesawat udara dan penerbangan itu sendiri⁷.

¹ E. Saefullah Wiradipradja, *Hukum Transportasi Udara Dari Warsawa 1929 ke Montreal 1999*, (Bandung, Penerbit PT. Kiblat Buku Utama, 2008), hlm. 18

² *Ibid*

³ Lihat Alinea ke 3 Penjelasan Umum Undang-undang No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

⁴ E. Saefullah Wiradipradja, *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Angkutan Udara Internasional dan Nasional*, (Yogyakarta: Penerbit Liberty:1989), hlm. v-vi.

⁵ E. Saefullah Wiradipradja; *Masalah Tanggung Jawab Operator Pesawat Udara Negara Terhadap Pihak Ketiga*: makalah dalam seminar tentang Tanggung Jawab Operator Pesawat Udara Terhadap Pihak Ketiga diselenggarakan oleh Pusat Peneliti dan Pengembangan Perhubungan Udara – Badan Litbang Perhubungan dan Telekomunikasi, Departemen Perhubungan RI, Jakarta 22 November 2000

⁶ *Ibid*,

⁷ Tien Saefullah, *Status dan Tanggung Jawab Awak Pesawat Udara Dalam Hukum Nasional Indonesia* "(Jurnal Ilmu Hukum Madani, Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung, Vol.V. No.3, November 2003), hlm. 208.

Sepanjang Abad 20 lalu tercatat hampir 11000 kecelakaan pesawat udara terjadi⁸. Berdasarkan data statistik kecelakaan pesawat, kebanyakan pesawat udara mengalami kecelakaan karena faktor manusia. Faktor kesalahan manusia (*human error*) umumnya sering terjadi dikarenakan beberapa hal seperti kondisi pilot yang kurang memiliki keahlian dalam menerbangkan pesawat atau pilot yang terus menerus mendapatkan tekanan dari perusahaan penerbangan untuk terbang melebihi batas waktu yang ditentukan, kesalahan dalam pelayanan navigasi penerbangan, dan lain-lain. Hal tersebut umumnya terjadi dikarenakan kurangnya kesadaran berbagai pihak mulai dari penumpang pesawat udara, perusahaan maskapai penerbangan, pengelola bandara dan pihak lain yang terkait untuk mematuhi dan melaksanakan peraturan-peraturan teknis terkait keselamatan penerbangan, sebab dalam kegiatan penerbangan setiap pihak harus menerapkan prinsip *zero risk* untuk meminimalisir terjadinya kecelakaan penerbangan. Namun, hal tersebut bukan merupakan faktor utama sebab dapat juga kecelakaan penerbangan terjadi karena kesalahan teknis pesawat. Hal ini diindikasikan dengan faktor sistem pesawat yang rusak.⁹ *Technical error* adalah penyebab kecelakaan pesawat udara karena faktor teknis, walaupun persentase dari kecelakaan yang diakibatkan oleh faktor ini relatif kecil, akan tetapi seringkali berakibat fatal¹⁰. Salah satu faktor lain adalah *organization error* (kesalahan pengelolaan) yaitu pemeliharaan pesawat yang tidak sepenuhnya mengikuti aturan, guna mengurangi *maintenance cost* (biaya perawatan) yang sewaktu waktu juga dapat mengakibatkan terjadinya kecelakaan¹¹.

Menyadari pentingnya peranan transportasi udara tersebut dalam pertumbuhan daerah dan pengembangan wilayah serta dalam kehidupan manusia di seluruh dunia, *International Civil Aviation Organization* (ICAO) mengadakan Konvensi Internasional yang mengatur tentang Penerbangan Sipil dan telah mengikat 190 negara yaitu *Convention on International Civil Aviation* atau sering dikenal dengan Konvensi Chicago 1944. Indonesia sebagai salah satu Negara anggota dari Konvensi tersebut, mengeluarkan regulasi terhadap kegiatan penerbangan, yaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, dimana menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menyebutkan bahwa 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 penunjang dan fasilitas umum lainnya.¹² Keselamatan penerbangan merupakan suatu hal yang sangat penting dalam dunia penerbangan, dimana Pasal 1 angka 48 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menyebutkan bahwa Keselamatan Penerbangan adalah “suatu keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan dalam pemanfaatan wilayah udara,

⁸ Majalah Angkasa, *All Right Reserved*, Disigned by Kompas Cyber Media, *Kecelakaan Pesawat Tercatat Pada Abad 20 Lalu*, <http://www.wikipedia.org>. I(11 April 2008)

⁹ Hisar Pasaribu, *Mayoritas Kecelakaan Pesawat Akibat Faktor Manusia*; <http://empdinteraktif.com/hg/Jakarta/2003/03/05/brk,20030305-16;id.htm.28k>,

¹⁰ Gunadi MDA, *Kecelakaan Adam Air Akibat Organization Error*, <http://www.suarakarya.online.com/news.html> (6 Juni 2008)

¹¹ *Ibid*, *Kecelakaan Pesawat Sepintas Seolah-olah akibat Human Error*, Tetapi apabila diteliti sebenarnya adalah *organization error*.

¹² Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya.”

Sebagai upaya untuk mewujudkan keselamatan Penerbangan tersebut, pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi terkait yang mengatur tentang Keselamatan Penerbangan, seperti Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia No. PM 21 Tahun 2015 tentang Standar Keselamatan penerbangan, Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 14 Tahun 2009 tentang Peraturan Keselamatan Penerbangan Sipil, dan peraturan lain yang mengatur secara teknis mengenai Keselamatan Penerbangan. Namun, peraturan-peraturan tersebut belumlah cukup untuk menjamin terlaksananya upaya untuk menciptakan keselamatan penerbangan tersebut, apabila tidak dibarengi dengan adanya kesadaran dan budaya para pihak terkait untuk menjaminterlaksananya upaya penegakan Hukum Keselamatan Penerbangan yang telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Salah satu upaya strategis yang dapat dilakukan ialah dengan menerapkan *safety culture* dalam kegiatan penerbangan, dimana dengan penerapan *safety culture* ini, diharapkan dapat mendorong terlaksananya keselamatan penerbangan dengan baik.

Peranan *Stakeholders* Dalam Kegiatan Penerbangan Dalam Mewujudkan Keselamatan Penerbangan

Agar kegiatan penerbangan tersebut dapat berjalan dengan baik, maka terdapat pihak-pihak yang memiliki peranan yang sangat penting dalam mendukung terlaksananya kegiatan penerbangan tersebut dengan baik yaitu:

1. Maskapai penerbangan

Maskapai penerbangan adalah sebagai penyedia layanan pengangkutan melalui udara memiliki peran yang sangat penting dalam kegiatan penerbangan. Sebagai salah satu *stakeholders* dalam kegiatan penerbangan, pengaturan tanggung jawab maskapai penerbangan dalam kecelakaan diatur secara spesifik. Pasal 24 Ordonansi Pengangkutan Udara menentukan bahwa:

- (1) “Pengangkut bertanggungjawab atas kerugian sebagai akibat luka atau bekas-bekas lain pada tubuh, yang diderita oleh penumpang, bila kecelakaan yang menimbulkan kerugian ini ada hubungannya dengan pengangkutan udara dan terjadi di atas pesawat udara atau sewaktu melaksanakan suatu tindakan dalam hubungan dengan naik ke atau turun dari pesawat;
- (2) Apabila luka tersebut menimbulkan kematian, maka suami atau istri dari simati, anak-anaknya, atau orang yang menjadi tanggungan simati tadi semasa hidupnya dapat menuntut ganti kerugian yang dinilai sesuai dengan kedudukan dan kekayaan mereka yang bersangkutan sesuai dengan keadaan.¹³”

¹³ *Ibid.*

Apabila dilihat Pasal 24 Ordonansi Pengangkutan Udara, ternyata pengangkut (perusahaan penerbangan) dianggap selalu bertanggungjawab, asal terpenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam pasal tersebut. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut:

- a. Ada kecelakaan (*onzeval*) yang terjadi;
- b. Kecelakaan tersebut harus ada hubungannya dengan penerbangan;
- c. Kecelakaan tersebut harus terjadi di atas pesawat udara atau selama melakukan kegiatan yang berhubungan dengan naik ke atau turun dari pesawat.¹⁴

Apabila perihal tanggungjawab pengangkutan udara dirujuk dalam Undang-Undang No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, pengaturannya lebih rinci dalam pasal 140 sampai dengan pasal 148, dimana dalam pasal 141 menyebutkan Undang-Undang No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menyebutkan:

- (1) Pengangkut bertanggungjawab atas kerugian penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap, atau luka-luka yang diakibatkan kejadian angkutan udara di dalam pesawat dan/atau naik turun pesawat udara.
- (2) Apabila kerugian sebagaimana ayat (1) timbul karena disengaja atau karena kesalahan dari pengangkut atau orang yang dipekerjakannya, pengangkut bertanggungjawab atas kerugian yang timbul dan tidak dapat mempergunakan ketentuan dalam undang-undang ini untuk membatasi tanggungjawabnya.
- (3) Ahli waris atau korban sebagai akibat kejadian angkutan udara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat melakukan penuntutan ke pengadilan untuk dapat ganti kerugian tambahan selain ganti kerugian yang telah ditetapkan.¹⁵

Selanjutnya mengenai besarnya ganti kerugian yang harus dipikul pengangkut secara garis besar diatur dalam dalam pasal 173 Undang-Undang No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menyebutkan:

- (1) Dalam hal seorang penumpang meninggal dunia sebagaimana dimaksud dalam pasal 141 ayat (1), yang berhak menerima ganti kerugian adalah ahli waris penumpang tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (2) Dalam hal tidak ada ahli waris yang berhak menerima ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), badan usaha angkutan udara niaga menyerahkan ganti kerugian kepada Negara setelah dikurangi biaya pengurusan jenazah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁶

Kemudian pada Pasal 165 undang-undang tersebut menyebutkan:

- (1) Jumlah ganti kerugian untuk setiap penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap pada tubuh, luka-luka pada tubuh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 141 ayat (1) ditetapkan dengan aturan menteri;

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Pasal 173 Undang-Undang No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan .

- (2) Jumlah ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah jumlah ganti kerugian yang diberikan oleh badan usaha angkutan udara niaga di luar ganti kerugian yang diberikan oleh lembaga asuransi yang ditetapkan oleh Pemerintah.¹⁷

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, maskapai penerbangan memiliki peranan yang sangat penting sebagai penyedia jasa penerbangan, oleh karena itu maskapai penerbangan harus mampu untuk melaksanakan *safety culture* dengan sebaik-baiknya dalam menjalankan kegiatan usahanya, mulai dari pemeliharaan pesawat udara yang digunakan sebagai media untuk melakukan kegiatan penerbangan, menyediakan pilot dan kru pesawat yang memiliki kemampuan yang baik demi mendukung tercapainya keselamatan penerbangan tersebut.

2. Pihak Produsen Pesawat Udara

Sarana angkutan yang digunakan dalam kegiatan pengangkutan udara adalah pesawat udara. Sebagai benda yang mempergunakan teknologi tinggi/canggih (*hi-tech*) pesawat udara tentunya dioperasikan secara sempurna dan berkualitas sehingga dapat berfungsi dengan baik dengan tingkat keselamatan yang terjamin.

Tahap pertama dari keselamatan penerbangan adalah desain dan konstruksi pesawat udara yang dapat terbang dengan selamat.¹⁸ Suatu aspek yang patut diperhatikan pada desain dan konstruksi pesawat udara adalah aspek "*crashworthiness*" suatu pesawat udara, yaitu sifat-sifat atau karakteristik pesawat udara yang sedemikian rupa sehingga pada saat terjadinya kecelakaan pesawat udara yang seharusnya "*survivable*" tidak ada penumpang yang cedera atau luka parah. Masalah desain dan konstruksi pesawat udara yang memenuhi syarat "*crashworthiness*" jelas menjadi tanggung jawab pihak produsen pesawat udara, yang sejak awal pembuatan desain tempat pembangunan pesawat secara utuh harus memperhatikan hal tersebut. Hal ini sangat dibutuhkan mengingat beberapa kasus kecelakaan penerbangan yang menelan korban jiwa cukup besar juga tidak terlepas dari desain pesawat yang kurang memenuhi syarat "*crashworthiness*".¹⁹

Dalam sistem perlindungan hukum bagi penumpang (konsumen) penerbangan, suatu pengawasan terhadap industry pembuatan pesawat udara perlu dilakukan. Oleh karena itu standar pengaturan kelaikan udara harus diatur secara tegas. Masalah standar kelaikan udara dalam hukum Indonesia telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No.3 tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan, dimana dalam pasal 8 Peraturan Pemerintah tersebut menyebutkan:

- (1) Penetapan standar kelaikan udara untuk pesawat udara dan/atau mesin pesawat udara, dan/atau baling-baling pesawat udara yang didaftarkan di Indonesia dilakukan dengan memperhatikan sekurang-kurangnya:
 - a. Rancangan bangun dan konstruksi;

¹⁷ Pasal 165 Undang-Undang No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 274.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 275.

- b. Komponen utama;
- c. Instalasi tenaga penggerak;
- d. Stabilitas dan kemampuan;
- e. Kelelahan struktur;
- f. Perlengkapan;
- g. Batas pengoperasian; dan
- h. Pencegahan pencemaran lingkungan.²⁰

Jika diperhatikan persyaratan yang diatur di atas, ditegaskan bahwa persyaratan tersebut adalah persyaratan minimal yang harus dipenuhi. Walaupun peraturan perundang-undangan hanya menetapkan standar minimal, namun seyogyanya pihak produsen pesawat udara harus selalu berusaha meningkatkan kualitas produksinya di atas peraturan tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk lebih memberikan jaminan keselamatan dan keamanan bagi penumpang, sebab apabila produsen pesawat udara hanya menetapkan standar minimal dari peraturan tersebut, tentunya *probabilitas* timbulnya kecelakaan pesawat sulit dihilangkan, mengingat banyaknya faktor-faktor lain yang dapat berakumulasi yang menjadi pemicu terjadinya kecelakaan penerbangan.

Demikian halnya bagi pihak pemerintah sebagai pengawas dan regulator yang sudah seharusnya penerapan standar minimal tersebut tidak boleh ditawar-tawar, bahkan harus ditingkatkan melebihi standar kelaikan udara.²¹ Selain dari desain dan konstruksi yang secara maksimal dapat menjamin keselamatan penerbangan setelah selesai pembuatannya, dan untuk mengoperasikannya pesawat udara harus senantiasa selalu dalam keadaan laik udara.

Sertifikat kelaikan udara ini merupakan suatu bukti bahwa pesawat telah memenuhi syarat bahwa pesawat dapat terbang dengan dengan selamat, dalam batas-batas kemampuan yang ditetapkan oleh desain dan konstruksi.²² Namun dari beberapa kasus kecelakaan pesawat udara, dapat disimpulkan bahwa sertifikat kelaikan udara tidak selalu mutlak yang dapat menjamin pesawat dapat terbang dengan selamat. Apalagi bagi pesawat yang sudah berusia lanjut dan tidak diketahui lagi riwayat pengoperasiannya dan perawatannya, ditambah pula bahwa pesawat udara merupakan suatu alat yang rumit dengan jumlah yang besar bagian-bagian yang masing-masing mempunyai potensi untuk menyebabkan suatu kecelakaan.

3. Pengelola Bandar Udara

Salah satu subjek yang terkait dalam kegiatan penerbangan adalah prasarana penerbangan yaitu Bandar udara (bandara) dengan alat bantu dan fasilitasnya mulai dari alat bantu navigasi penerbangan yang paling mutakhir sampai ruang tunggu yang cukup

²⁰ Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan.

²¹ Hasim Purba, *Hukum Penerbangan dan Tanggungjawab Produsen Pesawat Udara*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2010), hlm. 276.

²² *Op.Cit.* Hasim Purba, hlm. 277.

nyaman bagi penumpang.²³ Fungsi Bandar udara adalah sebagai tempat landas dan mendarat pesawat udara, dan pergerakan darat pesawat udara. Di samping itu Bandar udara merupakan simpul dari system transportasi udara. Perencanaan pembangunan dan pengoperasian Bandar udara harus memenuhi ketentuan keselamatan penerbangan yang secara internasional tercantum dalam *Annex 14 Convention on International Civil Aviation*.²⁴ Ketentuan ini diadopsi dalam ketentuan nasional berupa Keputusan Menteri Perhubungan RI No.47 Tahun 2002 tentang Sertifikasi Operasi Bandar Udara.²⁵

Pengoperasian Bandar udara sesuai ketentuan keselamatan penerbangan dimaksudkan untuk menjamin keselamatan pengoperasian pesawat udara di Bandar udara. Berkaitan dengan hal tersebut pengelola Bandar udara mempunyai kewajiban, sesuai ketentuan dalam *Civil Aviation Safety Regulation(CASR)139, Aerodome* yaitu:

- a. Memenuhi standard dan ketentuan terkait pengoperasian Bandar Udara yang disampaikan secara tertulis;
- b. Mempekerjakan personil pengoperasian Bandar udara yang memiliki kualifikasi dan kompetensi sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan dalam jumlah yang memadai;
- c. Menjamin Bandar udara (*aerodome*) dioperasikan dan dipelihara dengan tingkat perhatian sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- d. Mengoperasikan dan memelihara Bandar udara sesuai dengan prosedur yang terdapat dalam *aerodome* manual.

Ditjen Perhubungan Udara melakukan pengawasan dan pembinaan dan pengoperasian Bandar udara berupa pemberian sertifikat operasi Bandar udara bagi Bandar udara yang telah memenuhi kewajiban tersebut, serta melaksanakan audit dan inspeksi secara berkala.

4. Pilot dan Awak Pesawat Udara

Suatu unsur utama dalam kegiatan penerbangan adalah kapten penerbang /pilot pesawat udara, Karena sebagai awak pesawat udara, pilot sangat menentukan jaminan keselamatan dan kualitas layanan penerbangan. Seorang pilot jika ditinjau dari beberapa aspek adalah orang pilhan yang tidak boleh memiliki cacat rohani dan jasmani.²⁶ Dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menyebutkan bahwa Kapten Penerbang adalah penerbang yang ditugaskan oleh perusahaan atau pemilik pesawat udara untuk memimpin penerbangan dan bertanggungjawab penuh terhadap keselamatan penerbangan selama pengoperasian pesawat udara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁷

²³ *Op.Cit.* Hasim Purba, hlm. 281.

²⁴ *Annex 14 Convention on International Civil Aviation*.

²⁵ Keputusan Menteri Perhubungan No.47 Tahun 2002 tentang Sertifikasi Operasi Bandar Udara.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Dalam tugasnya di dalam kokpit pesawat, pilot dibantu oleh seorang ko-pilot. Selama penerbangan berlangsung semenjak pintu terakhir ditutup untuk *take off* hingga pintu pertama dibuka setelah *landing*, pilot dan ko-pilot akan mengikuti jalur-jalur penerbangan yang telah didaftarkan dan terprogram melalui bantuan sistem navigasi pesawat serta mengikuti informasi yang diberikan oleh menara kontrol lalu-lintas di bandar udara maupun petugas pelayanan lalu lintas penerbangan di sepanjang perjalanan.²⁸

Tingkat Kesadaran Hukum Yang Rendah Sebagai Salah Satu Masalah Kompleks Dalam Mendorong Terlaksananya Keselamatan Penerbangan

Kesadaran hukum merupakan salah satu bagian yang sangat penting dalam mendukung terlaksananya suatu aturan hukum dengan baik. Menurut Elwick dan Silbey kesadaran hukum terbentuk dalam suatu tindakan dan karenanya merupakan persoalan praktik untuk dikaji secara empiris, dengan kata lain bahwa kesadaran hukum adalah suatu persoalan hukum sebagai perilaku dan bukan hukum sebagai aturan, norma atau asas.²⁹ Elwick dan Silbey membedakan beberapa jenis kesadaran sebagai berikut:

a. *Consciousness as Attitude* (kesadaran sebagai Sikap)

Konsep ini menunjukkan bahwa kesadaran hukum timbul dari gagasan dan sikap dari individu-individu yang menentukan bentuk dan tekstur kehidupan sosial. Dimana konsep ini menunjukkan bahwa kesadaran timbul dari tindakan-tindakan manusia yang didasari oleh nalar dan keinginan manusia dalam komunitas-komunitas yang dibangun oleh manusia itu sendiri. Apa yang membedakan manusia yang satu dan yang lain ialah apa keinginan dari masing-masing manusia tersebut. Sebagai contoh Penumpang pesawat udara selalu menginginkan agar mereka dapat sampai ke tempat tujuan dengan tepat waktu dan selamat, sehingga dengan menggunakan moda transportasi ini dapat membantu mereka dalam melaksanakan aktivitasnya dengan baik, mudah dan efektif. Penyedia jasa penerbangan menginginkan agar dalam menjalankan kegiatan usahanya dapat memberikan pelayanan terbaik bagi penumpang, dengan mengantarkan penumpang ke tempat tujuan dengan tepat waktu dan memperoleh keuntungan dari kegiatan usahanya tersebut.

Disini dapat dilihat bahwa adanya tujuan yang berbeda dari masing-masing pihak di atas yang terkait dengan kegiatan penerbangan tersebut, dimana untuk mencapai tujuan masing-masing pihak tersebut memiliki hak dan kewajiban yang berbeda. Penumpang berhak untuk mendapatkan perjalanan dengan pesawat udara yang aman dan mendapat fasilitas yang memberikan kenyamanan hingga ke tempat tujuan, dan penumpang juga

²⁸ <http://id.wikipedia.org/wiki/Pilot> diakses pada tanggal 15 Desember 2014 pukul 09.05 WIB.

²⁹ Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. (Jakarta: Kencana. 2009), hlm. 314.

memiliki kewajiban untuk mematuhi peraturan-peraturan di pesawat udara seperti tidak menyalakan hand phone ketika penerbangan berlangsung. Perusahaan maskapai udara berhak mendapatkan keuntungan dari kegiatan usahanya, dan berkewajiban untuk memelihara pesawat udara yang dimilikinya guna menjamin penumpang mendapatkan perjalanan yang aman dan nyaman hingga ke destinasi tujuan mereka. Disini dapat dilihat bahwa antara penumpang dan perusahaan maskapai penerbangan masing-masing memiliki hak dan kewajiban yang berbeda, dimana hak dan kewajiban tersebut dapat tercapai dengan baik apabila masing-masing pihak memiliki kesadaran hukum yang baik untuk melakukan kewajibannya dalam kegiatan penerbangan.

b. *Consciousness as Epiphenomenon*(kesadaran sebagai *Epiphenomenon*)

Beberapa ilmuan memandang kesadaran hukum sebagai *Epiphenomenon*, yaitu suatu struktur ekonomi terpenting untuk memproduksi suatu tertib hukum yang berkaitan atau yang tepat. Kajian ini sering menggambarkan bagaimana kebutuhan reproduksi dan produksi kapitalis membentuk perilaku dan kesadaran hukum. Kajian-kajian ini memfokuskan pada produksi dan praktik hukum, akomodasi kepentingan, stratifikasi dan ketidakadilan yang diciptakan. Dimana bila kita kaitkan dengan dunia penerbangan saat ini dapat kita lihat bahwa dalam kegiatan penerbangan, pelaku bisnis dalam kegiatan tersebut tidak hanya perusahaan maskapai penerbangan, tetapi meliputi perusahaan navigasi udara, perusahaan pengelolaan bandar udara, perusahaan cargo, dan lain-lain. Dimana dari kegiatan bisnis tersebut memunculkan kesadaran bagi berbagai pihak bahwa agar kegiatan bisnis dalam dunia penerbangan tersebut dapat berjalan dengan baik dibutuhkan suatu aturan hukum atau regulasi yang memberikan kepastian bagi para pelaku bisnis atau usaha agar dalam menjalankan kegiatan usahanya tidak hanya mencari keuntungan semata, tetapi juga memperhatikan aspek keselamatan penerbangan dalam menjalankan kegiatan usahanya tersebut. Sehingga dengan adanya aturan hukum sebagai *rule of the game* tersebut, dapat menjamin terlaksananya keselamatan penerbangan dengan baik.

c. *Consciousness as Cultural Practice* (Kesadaran sebagai *Praktek Cultural*)

Dalam hal ini kesadaran hukum dipandang sebagai sesuatu yang bersifat lokal, kontekstual dan pluralistik yang diisi dengan konflik dan kontradiksi. Dimana menurut Ewick dan Silbey, kesadaran hukum tersebut memiliki pola yang berbeda-beda, namun dibatasi secara situasional dan organisasional serta memiliki berbagai variasi tergantung pada kondisi suatu masyarakat. Disini kita harus memperhatikan apakah kondisi suatu masyarakat merupakan tipe masyarakat yang patuh dan melaksanakan aturan hukum dengan baik, atau sebaliknya. Apabila dikaitkan dengan keselamatan penerbangan, maka tingkat kesadaran hukum bagi para *stakeholders* dalam kegiatan penerbangan tersebut ditentukan berdasarkan bagaimana situasi dan kondisi dari peraturan hukum yang ada dalam mengatur keselamatan penerbangan dan para *stakeholders* dalam kegiatan penerbangan untuk melaksanakan dengan sepenuhnya segala tindakan yang harus dilakukan dalam mendorong terlaksananya kegiatan keselamatan penerbangan dengan baik, dimana untuk mewujudkan hal ini ditentukan pada apakah kultur yang ada pada

stakeholders dalam kegiatan penerbangan adalah kultur orang-orang yang patuh dalam melaksanakan aturan-aturan hukum terkait keselamatan penerbangan dengan baik atau sebaliknya.

Kesadaran hukum dengan hukum memiliki kaitan yang sangat erat dengan ketaatan hukum, dimana kedua hal tersebut menentukan secara efektif atau tidaknya pelaksanaan hukum dan undang-undang di tengah-tengah masyarakat. Masyarakat yang memiliki kesadaran hukum yang tinggi tentunya akan secara sukarela taat kepada hukum dan melaksanakan aturan hukum tersebut dengan baik, namun sebaliknya jika masyarakat tidak memiliki kesadaran hukum dengan baik, maka tingkat ketaatan hukum dalam masyarakat tersebut akan rendah. Sama halnya dalam dunia penerbangan, apabila para *stakeholders* yang terkait dalam dunia penerbangan memiliki tingkat kesadaran hukum untuk mematuhi dan melaksanakan aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan keselamatan penerbangan dengan baik, maka terjadinya kecelakaan penerbangan dapat semakin diminimalisir. Disini dapat dilihat akan adanya hubungan sebab akibat (kausalitas) dalam kegiatan ini.

Membangun Kesadaran Hukum *Stakeholders* dalam Kegiatan Penerbangan Melalui Penerapan *Safety Culture* Sebagai Upaya strategis dalam Mewujudkan Keselamatan Penerbangan

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 *stakeholders* 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. ICAO (*International Civil Aviation Organization*) dalam *Human Factor Digest 10* memberikan definisi *Safety Culture* yaitu:

“Safety Culture within an organization can be regarded as a set of beliefs, norms, attitudes, roles and social and technical practices concerned with minimizing exposures of employees, managers, customers and members of the general public to conditions considered dangerous or hazardous³⁰”

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*)³¹, dimana 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, *safetyculture* dapat berjalan dengan baik.

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*. Dimana 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.

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. Dimana 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.

³⁰ Yaddy Supriadi, *Keselamatan Penerbangan Teori dan Problematika*. (Tangerang: Telaga Ilmu. 2012), hlm. 59.

³¹ *Ibid*, hlm. 67.

1. Hak-Hak Penumpang Pesawat Udara Yang Sering Terlupakan

HMN Purwosutjipto mengartikan penumpang sebagai salah satu pihak yang terlibat dalam perjanjian pengangkutan udara.³² Dilihat dari pihak dalam perjanjian pengangkutan orang, penumpang adalah pihak yang mengikatkan diri untuk membayar biaya pengangkutan atas dirinya.³³ Berdasarkan hubungan hukum pengangkutan antara Pengangkut dan penumpang tersebut, penumpang memiliki 2 status yaitu sebagai subjek dalam perjanjian dan sebagai objek karena dialah muatan yang diangkut, dimana tiket yang dimiliki oleh penumpang tersebut adalah sebagai tanda bukti telah adanya perjanjian antara penumpang dengan pengangkut. Sehingga berdasarkan rumusan tersebut di atas dapat dikatakan bahwa penumpang memiliki kriteria sebagai berikut:³⁴

- a. Orang yang berstatus sebagai pihak dalam perjanjian;
- b. Membayar biaya angkutan;
- c. Pemegang dokumen angkutan.

Ketiga kriteria tersebut di atas bersifat kumulatif, dimana ketiga kriteria tersebut harus sekaligus melekat pada posisi seseorang, sehingga dengan adanya ketiga kriteria tersebut pada seseorang barulah ia dapat dikatakan sebagai penumpang. Dengan terjadinya hubungan hukum antara penumpang dan perusahaan, maka penumpang memiliki kewajiban untuk:

a. Membayar Biaya Angkutan

Sebagai pengguna jasa, maka penumpang dikenakan kewajiban untuk membayar biaya jasa pengangkutan atas dirinya yang diselenggarakan oleh perusahaan penerbangan, dimana pembayaran tersebut dibuktikan dengan dokumen angkutan yaitu tiket penumpang sebagai imbalan atas jasa yang diberikan kepada penumpang tersebut;³⁵

b. Menjaga keamanan dan keselamatan Penerbangan

Setiap penumpang pesawat udara memiliki kewajiban untuk menjaga keamanan dan keselamatan penerbangan baik ketika berada di bandara ataupun di dalam pesawat udara ketika penerbangan berlangsung. Dimana setiap orang dilarang melakukan tindakan melawan hukum (*acts of unlawful interference*) yang membahayakan keselamatan penerbangan dan angkutan udara berupa:³⁶

- (1) menguasai secara tidak sah pesawat udara yang sedang terbang atau yang sedang di darat;

³² HMN Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Buku 3 Hukum Pengangkutan*, (Jakarta: Djambatan, 1991), hlm. 95.

³³ E. Suherman, *Masalah Tanggung Jawab pada Charter Pesawat Udara dan Beberapa Masalah Lain Dalam Bidang Penerbangan*, (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 34.

³⁴ HMN Purwosutjipto. *Op. Cit.*

³⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Pengangkutan Niaga*. (Bandung: Citra Aditya, 1998) , hlm. 130.

³⁶ Pasal 344 Undang-Undang No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

- (2) menyandera orang di dalam pesawat udara atau di bandar udara;
- (3) masuk ke dalam pesawat udara, daerah keamanan terbatas bandar udara, atau wilayah fasilitas aeronautika secara tidak sah;
- (4) membawa senjata, barang dan peralatan berbahaya, atau bom ke dalam pesawat udara atau bandar udara tanpa izin; dan
- (5) menyampaikan informasi palsu yang membahayakan keselamatan penerbangan.

Selain kewajiban-kewajiban-kewajiban tersebut, penumpang juga memiliki hak dalam kegiatan penerbangan yaitu:

- (1) Berhak untuk mendapat pelayanan jasa pengangkutan udara sesuai dengan perjanjian pengangkutan;
- (2) Berhak mendapatkan perlindungan keamanan dan keselamatan selama menikmati pelayanan jasa penerbangan;
- (3) Berhak mendapatkan ganti kerugian yang diderita atas bagasi tercatat milik penumpang yang hilang atau musnah, atau rusak yang diakibatkan oleh kegiatan angkutan udara selama bagasi tercatat berada dalam pengawasan pengangkut;
- (4) Berhak mendapatkan ganti kerugian yang diderita karena keterlambatan yang diakibatkan kesalahan pengangkut, kecuali apabila pengangkut dapat membuktikan bahwa keterlambatan tersebut disebabkan oleh faktor cuaca dan teknis operasional. Lebih lanjut dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “faktor cuaca” adalah hujan lebat, petir, badai, kabut, asap, jarak pandang di bawah standar minimal, atau kecepatan angin yang melampaui standar maksimal yang mengganggu keselamatan penerbangan.

Selanjutnya apabila dilihat dari aspek regulasi, dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Perhubungan Udara No. 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara, secara yuridis lebih memberikan perlindungan hukum kepada penumpang dengan bertambahnya total santunan yang harus diberikan kepada penumpang pesawat udara yang menjadi korban dalam kecelakaan pesawat udara tersebut, dimana dengan adanya peraturan baru tersebut yang secara tegas mengatur mengenai kewajiban pengangkut atas kerugian yang diderita penumpang sebagai akibat dari keterlambatan, insiden dan kecelakaan pesawat udara menandakan bahwa hak-hak penumpang pesawat udara sudah semakin diperhatikan.

Penutup

Keselamatan penerbangan menjadi sesuatu yang mutlak harus diperhatikan oleh semua *stakeholder* (pemangku kepentingan) dalam kegiatan angkutan udara baik penumpang maupun barang. Untuk mewujudkan keselamatan penerbangan maka diperlukan kesadaran hukum yang penuh dari semua pihak terkait untuk mematuhi seluruh persyaratan yang mendukung keselamatan penerbangan sebagaimana telah diatur baik dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan maupun

Peraturan pelaksanaannya serta konvensi-konvensi internasional di bidang penerbangan terutama yang menyangkut keselamatan penerbangan.

Untuk mewujudkan keselamatan penerbangan maka diperlukan suatu gerakan nasional penyadaran budaya keselamatan penerbangan (*safety culture*). Melalui gerakan budaya keselamatan penerbangan diharapkan dapat memberikan kenyamanan bagi masyarakat pengguna jasa angkutan udara.

Daftar Pustaka

- Ali, Ahmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana, 2009
- Muhammad, Abdul Kadir, *Hukum Pengangkutan Niaga*. Bandung: Citra Aditya, 1998
- Purba, Hasim, *Hukum Penerbangan dan Tanggungjawab Produsen Pesawat Udara*, Medan: Pustaka Bangsa Press, 2010.
- Purwosutjipto, HMN, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Buku 3 Hukum Pengangkutan*, Jakarta: Djambatan, 1991
- Saefullah, Tien, “*Status dan Tanggung Jawab Awak Pesawat Udara Dalam Hukum Nasional Indonesia*”, *Jurnal Ilmu Hukum Madani*, Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung, Vol.V. No.3, November 2003
- Suherman, E., *Masalah Tanggung Jawabpada Charter Pesawat Udara dan Beberapa Masalah Lain Dalam Bidang Penerbangan*, Bandung: Alumni, 1979
- Supriadi, Yaddy, *Keselamatan Penerbangan Teori dan Problematika*, Tangerang: Telaga Ilmu. 2012
- Wiradipradja, E. Saefullah, *Hukum Transportasi Udara Dari Warsawa 1929 ke Montreal 1999*, Bandung, PT. Kiblat Buku Utama, 2008
- Wiradipradja, E. Saefullah, *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Angkutan Udara Internasional dan Nasional*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1989
- Wiradipradja; E. Saefullah, *Masalah Tanggung Jawab Operator Pesawat Udara Negara Terhadap Pihak Ketiga*: makalah dalam seminar tentang Tanggung Jawab Operator Pesawat Udara Terhadap Pihak Ketiga diselenggarakan oleh Pusat Peneliti dan Pengembangan Perhubungan Udara – Badan Litbang Perhubungan dan Telekomunikasi, Departemen Perhubungan RI, Jakarta 22 November 2000
- Majalah Angkasa, *All Right Recerved , Disigned by Kompas Cyber Media, Kecelakaan Pesawat Tercatat Pada Abad 20 Lalu*, <http://www.wikipedia.org>.
- Gunadi MDA, *Kecelakaan Adam Air Akibat Organization Error*, <http://www.suarakarya.online.com/news.html>

Hisar Pasaribu, *Mayoritas Kecelakaan Pesawat Akibat Faktor Manusia*;
<http://empdinteraktif.com/hg/Jakarta/2003/03/05/brk,20030305-16;id.htm.28k>