

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pesawat udara merupakan suatu kemajuan teknologi yang sangat luar biasa bagi dunia. Melalui pesawat udara hubungan antar Negara-negara di dunia semakin mudah. Saat ini masyarakat sudah mulai mempertimbangkan memilih menggunakan transportasi udara dari pada transportasi umum lainnya dengan alasan cepat serta faktor keselamatan dan keamanan yang diterapkan.¹

Tidak dapat dipungkiri bahwa pesawat udara merupakan transportasi udara yang memiliki peran dan fungsi yang sangat penting bagi kehidupan umat manusia saat ini. Khusus bagi Indonesia yang merupakan Negara kepulauan, pesawat udara mampu menghubungkan beberapa pulau yang ada di Indonesia. Setiap orang mampu berpindah dari satu pulau ke pulau lain hanya dengan menghabiskan waktu yang relatif cepat. Hal ini membuat pesawat udara menjadi salah satu transportasi yang sangat dibutuhkan dan diandalkan oleh masyarakat Indonesia.

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang pesat dibidang penerbangan telah mampu meningkatkan mutu pelayanan penerbangan dan juga mampu menciptakan alat-alat penerbangan canggih dan beraneka ragam. Perkembangan teknologi penerbangan mempunyai dampak yang positif terhadap keselamatan penerbangan dalam dan luar negeri.² Faktor keselamatan inilah yang menjadi prioritas utama dalam dunia penerbangan.³

¹Gunaryadi, Ryan Firdiansyah, dkk, 2015, *Keselamatan Penerbangan, Tinjauan Keselamatan Penerbangan Sipil di Indonesia*, Jakarta : Mitra Wacana Media, hlm. 1

²K. Martono, 1999, *Tim Analisis Awak Pesawat Udara Sipil*, Jakarta, hlm 1.

³Gunaryadi, Ryan Firdiansyah, dkk, *op. cit.* hlm. 2.

Keselamatan penerbangan adalah suatu keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan dalam pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya.⁴ Perkembangan teknologi dalam dunia penerbangan mempengaruhi angka risiko kecelakaan pesawat udara yang terjadi di dunia penerbangan, maka tingkat *Standard Operation Procedure* (SOP) suatu perusahaan penerbangan juga harus diperhatikan. Tidak hanya itu, perusahaan penerbangan juga harus meningkatkan aturan untuk mengawasi pelaksanaan dari SOP tersebut.

Kecelakaan pesawat udara dalam penerbangan internasional maupun nasional tidak dapat dicegah sama sekali, bagaimanapun canggihnya teknologi penerbangan tersebut. Usaha manusia hanyalah menekan sekecil mungkin tingkat kecelakaan pesawat udara dengan berbagai usaha, kalau dapat mendekati *zero accident*. Peningkatan pertumbuhan industri penerbangan di Indonesia masih dibayangi dengan kecelakaan pesawat. 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 udara.⁵

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).⁶

⁴Pasal 1 angka 48 Undang-undang RI No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

⁵Upaya Kemenhub dalam Menekan Accident dan Serious Incident Penerbangan Nasional, <http://hubud.dephub.go.id/?id/news/detail/3037> di akses terakhir kali pada tanggal 1 Maret 2017.

⁶<http://lontar.ui.ac.id>. Diakses Pada Tanggal 29 Desember 2016 dan selanjutnya International Civil Aviation Organization disebut sebagai 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 Negara didunia dan hukum udara yang mengatur industri tersebut membuktikan bahwa keseragaman pengaturan dapat dicapai secara internasional.⁷

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.⁸

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 19 *Annex* 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*, adalah

⁷Suwardi, 1994, *Penulisan Karya ilmiah tentang penentuan tanggung jawab pengangkut yang terikat dalam kerjasama pengangkutan udara internasional*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen kehakiman, hlm 4.

⁸Achmad Moegandi, 1996, *Mengenal dunia Penerbangan Sipil*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm 2.

kebijakan-kebijakan berlandaskan kebenaran-kebenaran ilmiah yang dapat dipertanggung jawabkan.⁹

Sembilan belas *Annex* Konvensi Chicago 1944 pada dasarnya merupakan standar kelayakan yang ditunjukkan kepada seluruh anggota ICAO untuk menjamin keselamatan penerbangan internasional, namun dalam prakteknya *Standard and Recommended Practices* atau SARPs¹⁰ ini juga ditujukan untuk standar kelayakan udara pada penerbangan internasional. *Annex 19* merupakan *annex* yang membahas tentang *Safety Management System*¹¹ (SMS) atau yang menjadi landasan dalam dunia internasional untuk menentukan Sistem manajemen keselamatan dalam penerbangan.

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.¹²

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)¹³ juga telah melakukan berbagai usaha guna mencegah terjadinya kecelakaan pesawat.¹⁴

Dalam mengurangi angka kecelakaan pesawat, IATA memiliki beberapa program audit untuk menetapkan standar keselamatan internasional, salah satunya adalah *IATA Standard*

⁹Yaddy Supriadi, 2012, *Keselamatan Penerbangan Teori dan Problematika*, Jakarta: Telaga Ilmu Indonesia, hlm. 1.

¹⁰Selanjutnya disebut dengan SARPs.

¹¹ Selanjutnya disebut dengan SMS.

¹²Yuana Sisilia, 2009, *Implementasi Sistem Manajemen Keselamatan sebagai Standar Keselamatan Pelayanan Lalu Lintas Udara*, Bisnis dan birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, hlm.141.

¹³Selanjutnya disebut dengan IATA.

¹⁴IATA didirikan di Havana (Cuba) pada tahun 1945, IATA memiliki beberapa program kerja yang pada umumnya mengatur mengenai persyaratan angkutan penumpang, barang (cargo) dan pos, pengoperasian dan infrastruktur pesawat udara, fasilitas penumpang, serta keselamatan dan keamanan penerbangan.

Safety Assesment (ISSA)¹⁵ maskapai penerbangan yang mampu merndapatkan sertifikat ISSA menunjukkan bahwa maskapai penerbangan tersebut telah memenuhi standar keselamatan internasional. ISSA merupakan program awal dari *IATA Operasional Safety Audit* (IOSA)¹⁶ yang merupakan audit skala global. ISSA sendiri memiliki beberapa standar yang disusun dalam *ISSA Standards Manual* atau disebut juga dengan ISSM.¹⁷ ISSM bertujuan untuk memberikan standar, anjuran praktik, materi bimbingan dan informasi pendukung lainnya yang diperlukan oleh operator untuk mampu mempersiapkan proses penilaian. Sumber dari pembentukan ISSM adalah *the Annexes to the Convention on International Civil Aviation (ICAO Annexes)*. Sebagian besar anjuran praktik atau pedoman dalam ISSM diambil dari *Annex 19 to the Convention on International Civil Aviation*.

Menurut data *IATA Fact Sheet* total kecelakaan pesawat operasional yang mengikuti IOSA antara tahun 2011 dan 2015 adalah 3.03 kali lebih rendah dari operasional yang tidak mengikuti IOSA.¹⁸ Dengan demikian, IOSA menjadi sebuah standar global, bahkan di akui oleh maskapai penerbangan yang bukan merupakan anggota IATA. Hingga maret 2015, 145 (36%) dari 405 pesawat yang terdaftar dalam IOSA adalah pesawat udara yang bukan merupakan anggota IATA. Hal ini menunjukkan bahwa standar akan keselamatan penerbangan adalah hal yang sangat penting.

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

¹⁵Selanjutnya disebut dengan ISSA.

¹⁶ Selanjutnya disebut dengan IOSA.

¹⁷Selanjutnya disebut dengan ISSM.

¹⁸*Operational Safety Audits* - <http://www.iata.org/whatwedo/safety/audit/iosa/Pages/index.aspx> terakhir kali di akses pada tanggal 3 Maret 2017.

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.

Garuda Indonesia Airlines merupakan satu-satunya maskapai yang terdaftar dalam IATA. Hal ini menunjukkan bahwa Garuda Indonesia memiliki keseriusan dalam meningkatkan kualitas keselamatan penerbangan dari pesawat udaranya. Namun maskapai terbaik Indonesia ini pernah mengalami pencabutan izin terbang ke wilayah Amerika Serikat oleh *Federal Aviation Administration* (FAA). Hal ini terjadi sejak tahun 2007 ketika pesawat udara Garuda GA-200 tipe Boeing 737-400 terbakar di sisi timur landasan pacu Bandar Udara Adi Sucipto, Yogyakarta.¹⁹

Kecelakaan tersebut menyebabkan Garuda Indonesia Airlines dilarang terbang ke Amerika Serikat hampir satu dekade setelah FAA menurunkan peringkat keselamatan penerbangan Indonesia ke kategori II. Dalam hal ini hanya ada dua kategori dalam standar keselamatan penerbangan global, yaitu kategori 1 *pass* (lulus), dan kategori 2 *failure* (tidak lulus). Bila regulator atau otoritas penerbangan suatu negara tidak kompeten, maka seluruh maskapai penerbangan di negara itu pun praktis tidak terjamin keamanannya. Akan tetapi sebaliknya, jika regulator negara itu lulus atau masuk kategori 1, tapi ditemukan adanya pelanggaran berat pada salah satu atau beberapa airlines di negara tersebut, maka yang terkena sanksi hanya maskapai yang melanggar tersebut.

Pada September 2015 Lion Group memperoleh sertifikat IOSA dan ISSA. Sejauh ini hanya Garuda Indonesia Airlines dan Lion Group yang mengikuti standar keselamatan

¹⁹“Petaka Garuda di Udara Yogya” m.liputan6.com/news/read/138515/petaka-garuda-di-udara-yogya.

IATA. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar maskapai penerbangan di Indonesia masih belum memenuhi standar keselamatan dan keamanan menurut standar global.

Berdasarkan uraian diatas, penulis merasa tertarik untuk mengangkat ini ke dalam skripsi penulis dengan judul: **PENGATURAN KESELAMATAN PENERBANGAN PADA SISTEM MANAJEMEN KESELAMATAN MENURUT ANNEX 19 TO THE CONVENTION ON INTERNATIONAL CIVIL AVIATION DAN ISSA STANDARDS MANUAL (ISSM) SERTA IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA.**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dibuatlah adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan keselamatan penerbangan pada sistem manajemen keselamatan menurut *Annex 19 to the Convention on International Civil Aviation* dan implementasinya di Indonesia?
2. Bagaimana pengaturan keselamatan penerbangan pada sistem manajemen keselamatan menurut *ISSA Standards Manual* dan implementasinya di Indonesia?
3. Bagaimana perbandingan pengaturan keselamatan penerbangan antara *Annex 19 to the Convention on International Civil Aviation* dan *ISSA Standards Manual*?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penulisan ini adalah:

1. Mengetahui pengaturan keselamatan penerbangan pada sistem manajemen keselamatan menurut *Annex 19 to the Convention on International Civil Aviation* dan implementasinya di Indonesia.
2. Mengetahui pengaturan keselamatan penerbangan pada sistem manajemen keselamatan menurut *ISSA Standards Manual* dan implementasinya di Indonesia.

3. Mengetahui perbandingan pengaturan keselamatan penerbangan antara *Annex 19 to the Convention on International Civil Aviation* dan *ISSA Standards Manual*.

D. Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian ini nantinya dapat memberikan manfaat:

- 1) Manfaat Teoritis, yaitu menyediakan sumbangan ilmu sebagai tambahan wawasan dan menjadi pertimbangan dalam mengembangkan standar keselamatan penerbangan melalui hukum positif di Indonesia. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil-hasil penelitian tersebut ke dalam suatu bentuk tulisan.
- 2) Manfaat Praktis, yaitu untuk memenuhi prasyarat akhir dalam meraih gelar Sarjana Hukum.

E. Metode Penelitian

Penelitian Hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten.²⁰ Metode Penelitian Hukum dapat diartikan sebagai cara melakukan penelitian yang bertujuan mengungkap kebenaran secara sistematis dan metodologis. Metode Penelitian Hukum merupakan metode penelitian yang bersumber pada pengamatan Kualitatif/ alamiah yang tidak mengadakan perhitungan/ kuantitatif.²¹

1. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif, artinya permasalahan yang ada diteliti berdasarkan kondisi nyata peraturan

²⁰Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, hlm. 42.

²¹Soejono dan Abdurrahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Asdi Mahasatya, hlm. 26.

perundang-undangan, hukum internasional dan literature lainnya yang memiliki kaitan dengan permasalahan.²²

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini berusaha menggambarkan suatu kondisi hukum sebagai suatu kondisi yang dinyatakan sebagai masalah hukum (*legal problem*) terkait pengaturan produk hukum baik itu nasional maupun internasional dalam kapasitas menyeimbangi perkembangan zaman dan teknologi. Lalu pengembangan dengan memberikan penafsiran dan analisa yang berasal dari pemikiran otentik penulis yang nantinya akan dituangkan. Oleh karena itu penelitian ini berifat deskriptif analistis.²³

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum normatif, teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Penelitian ini merupakan penelitian yang dilakukan terhadap bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup:²⁴

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi individu dan konvensi internasional yang berkaitan, seperti:²⁵
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan;
 - 3) Peraturan Pemerintah RI Nomor 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan;

²²Bambang Sunggono, 2009, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 43.

²³Zainuddin Ali, 2009, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 21.

²⁴Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1990, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: CV.Rajawali, hlm. 15.

²⁵*Ibid*, hlm. 47.

- 4) Keputusan Menteri Nomor 20 Tahun 2009 tentang Sistem Manajemen Keselamatan;
 - 5) Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional (*Convention on International Civil Aviation 1944*);
 - 6) *Convention on International Civil Aviation (ICAO Annexes) 19 Safety Management System*;
 - 7) *ISSA Standards Manual (ISSM) 2015*.
- b. Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi, seperti buku-buku, karya ilmiah, jurnal hukum, kamus-kamus hukum, dan juga menjadi penjelasan dari bahan hukum primer.²⁶ Setelah semua data, baik data primer maupun sekunder telah dihimpun oleh penulis maka selanjutnya dilakukan pengolahan dan analisa sesuai dengan apa yang menjadi pokok permasalahan.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberi informasi, petunjuk, penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.

²⁶*Ibid*, hlm. 56.