

Konsepsi Tanggung Gugat Pemerintah Dalam Industri Penerbangan

Wahdah Zainal Imam

Fakultas Hukum Universitas Khairun, Maluku Utara, Indonesia.

E-mail: wahdahzimam@gmail.com

Abstrak:

Keberadaan instrumen hukum yang sistematis dan komprehensif dalam penyelenggaraan industri penerbangan yang memadai mutlak diperlukan. Diperlukan sinergitas antara para pihak terkait; Pemerintah sebagai regulator dan Swasta sebagai penyelenggara. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (satute approach), pendekatan kasus (case approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan untuk melakukan pembinaan penerbangan. Melihat kewenangan sedemikian besarnya itu, apabila terjadi kecelakaan pesawat udara di Indonesia, maka pengguna jasa angkutan dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah. Pemerintah bertanggung jawab sesuai dengan hukum administrasi dan menurut hukum pidana serta bertanggungjawab menurut hukum perdata.

Kata Kunci: *Tanggung Gugat; Tanggung Jawab; Penerbangan; Kecelakaan Pesawat*

1. Pendahuluan

Tidak dapat dipungkiri, penyelenggaraan kegiatan penerbangan semakin dirasakan sangat strategis dari waktu ke waktu. Selain mendukung kegiatan dan pertumbuhan ekonomi, industri penerbangan juga menjadi stimulus dalam mendukung pengembangan di sektor industri lainnya. Seperti mendorong pertumbuhan industri pariwisata, memantapkan perwujudan wawasan nusantara,¹ serta menghubungkan daerah-daerah terpencil dalam usaha mencapai tujuan pembangunan nasional.

Keberadaan instrumen hukum yang sistematis dan komprehensif dalam penyelenggaraan industri penerbangan yang memadai mutlak diperlukan. Hal ini guna menjamin keamanan dan keselamatan penerbangan, sehingga tidak menimbulkan kerugian pada pihak lain. Sudah barang tentu, dibutuhkan sinergitas antara para pihak terkait; Pemerintah sebagai regulator dan Swasta sebagai penyelenggara.

Potensi risiko kerugian dalam penyelenggaraan kegiatan usaha sudah menjadi hal yang pasti, sehingga perlu dipersiapkan dengan cermat. Penyelenggaraan industri penerbangan nasional beberapa tahun belakangan ini masih menimbulkan

¹ Ahmad Sudiro. 2011. "Product Liability" Dalam Penyelenggaraan Penerbangan. *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Vol. 41, no. 1: 186-206.

permasalahan. Salah satunya, adalah sering terjadinya rangkaian kecelakaan pesawat udara dengan beragam sebab, sehingga menimbulkan kerugian terhadap penumpang sebagai konsumen.

Beragam faktor penyebab terjadinya kecelakaan pesawat udara dapat disebabkan oleh berbagai faktor. Mulai dari faktor kesalahan manusia (*human error*), masalah pada mesin pesawat udara (*machine/technical*) hingga faktor cuaca (*weather*).² Beberapa ahli di bidang penerbangan menemukan fakta bahwa semakin canggih teknologi peralatan penerbangan untuk mengurangi atau meminimalisir situasi spesifik tertentu, seperti alat mendeteksi pesawat udara yang semakin mendekat atau teknologi pendaratan otomatis, maka semakin besar pula kemungkinan kapten penerbangan mengalami kesalahan atau kelalaian.³

Masih segara dalam ingatan terkait kecelakaan pesawat Lion Air JT 610 (Boeing MAX 8) rute penerbangan Jakarta-Pangkal Pinang yang terjadi pada tanggal 29 Oktober 2018. Kecelakaan ini menuai polemik yang amat pelik.⁴ Polemik ini bukan tentang ganti kerugian semata, melainkan tuntutan terkait pertanggungjawaban hukum atas kecelakaan pesawat. Dengan demikian, dibutuhkan analisis mendalam terkait konsepsi tanggung gugat dalam industri penerbangan, sehingga upaya penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang penerbangan maupun dalam aspek penegakan hukum yang berlaku dapat berjalan optimal (implementatif).

2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal research*).⁵ Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pembahasan secara deskriptif digunakan untuk memberikan gambaran terkait konsepsi tanggung gugat dalam industri penerbangan. Penelitian ini juga menggunakan pembahasan perskriptif untuk memberikan analisis terkait jelajah konseptual isu yang dikaji.

3. Ruang Lingkup Tanggung Gugat

Industri penerbangan adalah industri global, dan keselamatan merupakan prioritas utama di dunia penerbangan. Kiblat industri yang sarat teknologi tinggi ini adalah ke Barat (Amerika Serikat dan Eropa Barat), tempat pesawat terbang dilahirkan dan dibesarkan selama lebih dari seratus tahun ini. Penerbangan Federal Amerika Serikat, FAA, yang memandu industri penerbangan Amerika Serikat, menjadi acuan bagi otoritas penerbangan sipil pada semua negara di dunia. Tugas dan tanggung jawab yang diberikan Kongres Amerika Serikat kepada FAA pada saat diresmikannya tahun

² H.K. Martono. 1995. Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa: Hukum Laut Internasional. Bandung: Mandar Maju, hlm 104.

³ Retno Pusandari, 2017. Tanggung Jawab Perusahaan Jasa Penerbangan terhadap Kecelakaan pada Penumpang Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan." *Jurnal Privat Law* 5, no. 1: 95-105.

⁴ Ang, T. Michella. 2019. Tanggung Jawab Badan Nasional Pencarian Dan Pertolongan Terhadap Korban Kecelakaan Pesawat Udara Di Indonesia (Studi Kasus: Kecelakaan Pesawat Udara Lion Air Nomor Registrasi PK-LQP). *Jurnal Adigama*, 2(1).

⁵ Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana, hlm. 133.

1958 ini menjelaskan mengenai apa itu keselamatan penerbangan dan apa tugas dan tanggung jawab regulator atau otoritas penerbangan suatu negara.

Kongres Amerika Serikat menugaskan FAA untuk memastikan derajat keselamatan yang paling tinggi dalam penerbangan (*to assure the highest degree of safety in flight*). FAA bertanggung jawab memberikan nasihat, bimbingan, dan pengawasan (*advice, guidance, oversight*) dalam bidang keselamatan kepada industri penerbangan AS. Ada tiga unsur yang memberikan kontribusi pada keselamatan penerbangan. *Pertama*, pesawat terbangnya sendiri, bagaimana pesawat itu didesain, dibuat, dan dirawat; *Kedua*, sistem penerbangan negara, airport, jalur lalu lintas udara, dan *air traffic controls*; *Ketiga*, *airlines flight operations* yang berkaitan dengan pengendalian dan pengoperasian pesawat.⁶ Dengan demikian, tanggung jawab regulator penerbangan suatu negara adalah memastikan keselamatan penerbangan pada tingkat yang tertinggi pada ketiga unsur tersebut. Itulah sebabnya ketika terjadi kecelakaan beruntun awal 2007 lalu, FAA menjatuhkan penilaiannya kepada regulator atau otoritas penerbangan Indonesia, bukan kepada maskapai penerbangannya.

Untuk menekan tingkat kecelakaan penerbangannya yang saat ini termasuk yang paling tinggi di dunia, Indonesia disarankan menekan pertumbuhan penumpang pesawatnya. Indonesia diharapkan berani mencabut izin operasi maskapai-maskapai yang tidak aman (*unsafe airlines*). Tentu yang penting juga adalah menghentikan pemberian izin usaha dan operasi airlines baru. Indonesia selama ini hanya terpaku pada larangan terbang yang dikeluarkan Uni Eropa (UE) sehingga mengabaikan temuan dan penilaian FAA. Padahal, dasar pertimbangan UE menjatuhkan sanksi adalah laporan temuan dan laporan FAA yang menilai Indonesia tidak memenuhi standard keselamatan penerbangan ICAO.

Pada hakikatnya, fungsi dari pengangkutan udara yang diselenggarakan oleh maskapai berfungsi sebagai sarana perhubungan antar pulau yang tidak, atau belum terjangkau oleh perhubungan darat dan laut juga berfungsi sebagai alat pembinaan bagi tumbuh dan berkembangnya perusahaan pengangkutan udara di Indonesia. Ditinjau dari sudut perannya pengangkutan udara merupakan tatanan dari perhubungan, yang merupakan keterpaduan kegiatan transportasi darat, laut dan udara, yang meliputi pengangkutan penumpang, barang dan bagasi.

Perpaduan tersebut menentukan karakteristik dari pengangkutan-pengangkutan udara sebagai suatu mata rantai dari tatanan perhubungan. Pada hakekatnya pembagian tugas masing-masing peranan pengangkutan tidak mungkin dilakukan mengingat antara pengangkutan darat, laut dan udara saling terkait. Peranan utama dari pengangkutan udara adalah melayani kebutuhan perhubungan nasional dan internasional dan menyediakan fasilitas transit penumpang untuk tempat tujuan tertentu.

Selama ini, setiap kecelakaan pesawat selalu berfokus pada pertanggungjawaban perusahaan tanpa pernah mempertimbangkan, apakah kecelakaan tersebut berkaitan dengan akuntabilitas pemerintah sebagai regulator transportasi udara. Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, pemerintah diberi wewenang untuk mengatur dan memimpin pelatihan penerbangan yang ada di Indonesia. Melihat kewenangan pemerintah yang begitu besar, sehingga dalam kasus

⁶ Sudiarto. 2012. *Tanggung Gugat Pemerintah Terhadap Kecelakaan Pesawat Udara di Indonesia*. Amanna Gappa. Vol. 20 Nomor 3: 273-287.

kecelakaan pesawat udara di Indonesia, pengguna jasa transportasi dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah, karena pemerintah bertanggung jawab sesuai dengan hukum administratif dan hukum pidana dan akuntabel berdasarkan hukum perdata.

4. Teori Tanggung Gugat Pemerintah

Tidak banyak yang menggunakan kata tanggung gugat untuk mengartikan *liability*, istilah lain yang sering dipergunakan adalah *Responsibility* dan *acuntability*. Ketiga istilah tersebut dalam penggunaannya dikaitkan dengan aspek kelahirannya, yaitu:⁷

- a. *Liability* lahirnya dari asas negara hukum.
- b. *Responsibility* lahirnya dari asas demokrasi.
- c. *Acuntability* lahirnya berkaitan dengan *good governance*.

Istilah *liability* lebih bermakna kepada aspek yuridis dikaitkan dengan pengadilan, sedangkan *Responsibility* lebih bermakna kepada aspek Politik, sedangkan *acuntability* lebih bermakna kepada sisi moral.⁸ Tanggung gugat Negara dan Pemerintahan adalah berkaitan dengan pemberian perlindungan (*rechtbescherming*) kepada warga negara sebagai akibat dari penggunaan wewenang oleh organ Negara dan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Pemikiran yang berkaitan dengan tanggung gugat Negara dan Pemerintahan bermula atau berdasar atas pandangan dari R. Kranenburg, menurutnya ada 7 (tujuh) landasan pemikiran tentang apakah negara atau Pemerintah bisa digugat pada lembaga peradilan, ketujuh landasan pemikiran tersebut, sebagai berikut:⁹

1. Konsep negara sebagai lembaga kekuasaan dikaitkan dengan konsep hukum sebagai keputusan kehendak yang diwujudkan oleh kekuasaan, menyatakan bahwa tidak ada tanggung gugat negara.
2. Konsep yang membedakan negara sebagai penguasa dan negara sebagai *fiscus*, Sebagai penguasa, negara tidak dapat digugat dan sebaliknya sebagai *fiscus* dapat saja negara digugat. Berdasarkan konsep ini, Openheim mengetengahkan kriteria untuk menguji suatu hubungan hukum tersebut didasarkan atas kesejajaran para pihak.
3. Konsep yang mengetengahkan kriteria sifat hak, yakni apakah suatu hak dilindungi oleh hukum Publik atautakah hukum perdata.
4. Konsep yang mengetengahkan kriteria kepentingan hukum yang dilanggar.
5. Konsep yang mendasarkan pada perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) sebagai dasar untuk menggugat negara. Konsep ini tidaklah mempermasalahkan apakah yang dilanggar itu suatu peraturan hukum publik atautakah peraturan hukum perdata.
6. Konsep yang memisahkan antara fungsi dan pelaksanaan fungsi. Fungsi tidak dapat digugat tapi pelaksanaannya yang melahirkan kerugian dapat digugat.

⁷ P.M. Hadjon, *Materi Kuliah S2 Konsentrasi Hukum Pemerintah*. Universitas Airlangga. 2009.

⁸ *Ibid.*

⁹ P.M. Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 108.

7. Konsep yang menyetengahkan suatu asumsi dasar bahwa negara dan alat-alatnya berkewajiban dalam tindak tanduknya apapun aspeknya (hukum Publik atau hukum perdata) memperhatikan tingkah laku manusia yang normal. Para pencari keadilan dapat menuntut dari negara dan alatnya agar mereka berkelakuan normal dan melahirkan kerugian-kerugian, dapat digugat. Dengan demikian, negara dapat digugat karena berfungsi yang tidak teratur.

Dari ketujuh landasan berpikir yang dikemukakan oleh R Kranenburg di atas yang berkenaan dengan, apakah negara dapat digugat, menurut penulis landasar berpikir pada angka 5, 6, dan 7 dalam perkembangannya dewasa ini masih sangat relevan untuk dijadikan dasar pijakan, sedangkan dasar pemikiran pada angka 1 dan 3 sudah tidak relevan lagi, untuk dasar pijakan pada angka 2 khusus pada pemikiran negara sebagai fiscus dapat digugat masih relevan dijadikan dasar pijakan.

Menurut Toshiro Fuke,¹⁰ dari aspek historis fase perkembangan tanggung gugat terhadap negara ada 6 (enam) fase. Fase perkembangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. *Since the liberation theory;*
2. *State liability;*
3. *Non-authoritative activities;*
4. *The welfare State;*
5. *The case of compulsory acquisition of property (land in particular);*
6. *Of loss/injury such as that caused by natural disaster.*

Dalam pengertian yang luas, tanggung gugat negara (*state liability*) adalah, bahwa negara akan memberikan kompensasi (penggantian) bagi setiap kehilangan atau kerugian yang timbul dan terjadi, yang disebabkan secara langsung atau tidak langsung, materiil maupun mental terhadap warga masyarakat, sebagai akibat penggunaan wewenang publik.

Berdasarkan teori perwakilan dan pertanggungjawaban, dasar tanggung jawab negara terhadap perbuatan yang dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara adalah, perbuatan negara pada hakekatnya adalah perbuatan manusia manusia juga. Pemerintah ialah suatu badan hukum dan orang-orang yang bertindak untuk pemerintah merupakan wakilnya. Pemerintah itu harus diwakili oleh orang-orang tadi. Dengan kata lain perbuatan dari orang itu harus dianggap sebagai perbuatan dari pemerintah.

Teori perwakilan dan pertanggungjawaban ini sama seperti yang terkandung dalam Pasal 1367 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (asas *respondeat superior*), terhadap teori ini tentu ada batas-batasnya, pembatasan tersebut adalah tindakan yang dilakukan oleh seorang Pejabat Tata Usaha Negara haruslah dalam lingkungan tugas kewajibannya sendiri.

Mengenai keterwakilan negara oleh Pejabat Tata Usaha Negara harus juga dilihat dalam aspek Hukum Perdata, aspek Hukum Administrasi dan aspek dalam Hukum Pidana. Dalam hal terjadi suatu perbuatan melanggar hukum, dapatkah pemerintah dipersalahkan atau haruskah orang yang melakukan perbuatan itu mempertanggungjawabkan sendiri, inilah yang menjadi fokus dalam penulisan ini,

¹⁰ Sudiarto, *Op.cit.*, hlm. 276.

yaitu kapan dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang harus dipertanggung jawabkan dalam jabatan dan kapan harus dipertanggung jawabkan secara pribadi.

5. Kewenangan Pemerintah Dalam Pengaturan Penerbangan

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, dalam Pasal 10 ayat (1) dikatakan bahwa, "Penerbangan dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh pemerintah." Sedangkan pada Pasal 10 ayat (2), disebutkan, "Pembinaan penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi aspek pengaturan, pengendalian dan pengawasan".

Membicarakan tentang aspek pengaturan, Sadjijono,¹¹ menyatakan bahwa membentuk peraturan perundang-undangan tersebut merupakan salah satu fungsi pemerintahan dalam bidang *regelgeving*, bukan fungsi legislatif.

a. Wewenang

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legaliteit beginselen*).

Istilah wewenang sebenarnya tidak dapat disejajarkan dan disamakan dengan istilah *bevoegdheid* dalam kepustakaan hukum Belanda, karena kedua istilah tersebut memiliki perbedaan yang mendasar, terutama berkaitan dengan karakter hukumnya. Berdasarkan karakternya *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum public dan konsep hukum privat, sedangkan wewenang hanya berlaku dalam konsep hukum publik saja.¹²

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk minta dipatuhi.

Berdasarkan sumbernya, wewenang dibedakan menjadi dua jenis, yaitu wewenang personal dan wewenang *official*. Wewenang personal, yakni bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin. Sedangkan wewenang *official*, merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya.

Sedangkan berdasarkan sifatnya, dapat dilakukan pembagian wewenang, sebagai berikut:

¹¹ Sadjiono. *Bab Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta. 2008, hlm. 53.

¹² *Loc.cit.*

- a) Wewenang yang bersifat terikat, yakni wewenang yang harus sesuai dengan aturan dasar yang menentukan waktu dan keadaan wewenang tersebut dapat dilaksanakan, termasuk rumusan dasar isi dan keputusan yang harus diambil.
- b) Wewenang bersifat fakultatif, yakni wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat administrasi, namun demikian tidak ada kewajiban atau keharusan untuk menggunakan wewenang tersebut dan sedikit banyak masih ada pilihan lain walaupun pilihan tersebut hanya dapat dilakukan dalam hal dan keadaan tertentu berdasarkan aturan dasarnya.
- c) Wewenang bersifat bebas, yakni wewenang badan atau pejabat pemerintahan (administrasi) dapat menggunakan wewenangnya secara bebas untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan, karena peraturan dasarnya member kebebasan kepada penerima wewenang tersebut.

Secara teoretis, terdapat tiga cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yakni atribusi, delegasi dan mandat.¹³ Selain itu, ada juga yang berpendapat bahwa dalam kepustakaan hukum administrasi ada dua cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yakni atribusi dan delegasi. Sedangkan mandat merupakan kadang-kadang saja, oleh karena itu ditempatkan secara tersendiri, kecuali dikaitkan dengan gugatan tata usaha negara, mandat disatukan karena penerima mandat tidak dapat digugat secara terpisah.

Wewenang atribusi (*atributie bevoegheid*), adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, wewenang ini yang kemudian yang disebut sebagai asas legalitas (*legalietbeginsel*) di mana wewenang ini dapat didelegasikan atau dimandatkan.

Wewenang delegasi (*delegatie bevoegdheid*) adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggungjawab penerima delegasi (*delegataris*), wewenang tersebut tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi wewenang, kecuali pemberi wewenang (*delegans*) menilai terjadi penyimpangan atau pertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut, sehingga wewenang dicabut kembali oleh pemberi delegasi dengan berpegang pada asas *contrarius actus*.

Wewenang mandat (*mandat bevoegdheid*), adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang tegas oleh peraturan perundang-undangan. Ditinjau dari segi tanggungjawab dan tanggunggugatnya, maka wewenang mandate tanggungjawab dan tanggunggugat tetap berada pada pemberi mandat, sedangkan penerima mandat tidak dibebani tanggung jawab dan tanggung gugat atas wewenang yang dijalankan.

Philipus M Hadjon, dalam tinjauan tentang *Algemene Wet Bestuursrecht*, mengartikan istilah mandat dan delegasi. Mandat adalah kewenangan yang diberikan suatu organ pemerintahan kepada organ lain untuk atas namanya membuat *besluit*. Sedangkan delegasi, adalah pelimpahan kewenangan dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain untuk dapat membuat *besluit* atas tanggung jawab organ tersebut (yang menerima delegasi).

¹³ *Ibid.* hlm. 64.

6. Pengaturan Kewenangan Pemerintah Dalam Penerbangan

Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, pada Pasal 10, 11 dan 12 dikatakan bahwa:

Pasal 10

- (1) Penerbangan dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah.
- (2) Pembinaan Penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi aspek pengaturan, pengendalian, dan pengawasan.
- (3) Pengaturan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi penetapan kebijakan umum dan teknis yang terdiri atas penentuan norma, standar, pedoman, kriteria, perencanaan, dan prosedur termasuk persyaratan keselamatan dan keamanan penerbangan serta perizinan.
- (4) Pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi pemberian arahan, bimbingan, pelatihan, perizinan, sertifikasi, serta bantuan teknis di bidang pembangunan dan pengoperasian
- (5) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi kegiatan pengawasan pembangunan dan pengoperasian agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan termasuk melakukan tindakan korektif dan penegakan hukum.
- (6) Pembinaan Penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan memperhatikan seluruh aspek kehidupan masyarakat dan diarahkan untuk:
 - a) memperlancar arus perpindahan orang dan/atau barang secara massal melalui angkutan udara dengan selamat, aman, cepat, lancar, tertib dan teratur, nyaman, dan berdaya guna, dengan biaya yang wajar;
 - b) meningkatkan penyelenggaraan kegiatan angkutan udara, kebandarudaraan, keselamatan dan keamanan, serta perlindungan lingkungan sebagai bagian dari keseluruhan moda transportasi secara terpadu dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
 - c) mengembangkan kemampuan armada angkutan udara nasional yang tangguh serta didukung industri pesawat udara yang andal sehingga mampu memenuhi kebutuhan angkutan, baik di dalam negeri maupun dari dan ke luar negeri;
 - d) mengembangkan usaha jasa angkutan udara nasional yang andal dan berdaya saing serta didukung kemudahan memperoleh pendanaan, keringanan perpajakan, dan industri pesawat udara yang tangguh sehingga mampu mandiri dan bersaing;
 - e) meningkatkan kemampuan dan peranan kebandarudaraan serta keselamatan dan keamanan penerbangan dengan menjamin tersedianya jalur penerbangan dan navigasi penerbangan yang memadai dalam rangka menunjang angkutan udara;
 - f) mewujudkan sumber daya manusia yang berjiwa kedirgantaraan, profesional, dan mampu memenuhi kebutuhan penyelenggaraan penerbangan; dan
 - g) memenuhi perlindungan lingkungan dengan upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran yang diakibatkan dari kegiatan angkutan udara dan kebandarudaraan, dan pencegahan perubahan iklim, serta keselamatan dan keamanan penerbangan.

- (7) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dilakukan secara terkoordinasi dan didukung oleh instansi terkait yang bertanggung jawab di bidang industri pesawat udara, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta keuangan dan perbankan.
- (8) Pemerintah daerah melakukan pembinaan penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 11

- (1) Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) dilaksanakan oleh Menteri.
- (2) Pembinaan oleh Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperkuat kelembagaan yang bertanggung jawab di bidang penerbangan berupa:
 - a) penataan struktur kelembagaan;
 - b) peningkatan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia;
 - c) peningkatan pengelolaan anggaran yang efektif, efisien, dan fleksibel berdasarkan skala prioritas;
 - d) peningkatan kesejahteraan sumber daya manusia;
 - e) penerapan sanksi kepada pejabat dan/atau pegawai atas pelanggaran dalam pelaksanaan ketentuan Undang-Undang ini; dan
 - f) peningkatan keselamatan, keamanan, dan pelayanan penerbangan.
- (3) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat didelegasikan kepada unit di bawah Menteri.
- (4) Ketentuan mengenai pendelegasian kepada unit di bawah Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 12

- (1) Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dilakukan dengan berkoordinasi dan bersinergi dengan lembaga yang mempunyai fungsi perumusan kebijakan dan pemberian pertimbangan di bidang penerbangan dan antariksa.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan, lembaga, fungsi perumusan kebijakan, dan fungsi pemberian pertimbangan di bidang penerbangan dan antariksa diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Memperhatikan kewenangan pemerintah yang diberikan oleh undang-undang sedemikian luasnya, maka pemerintah sangat bertanggungjawab atas terlaksananya penerbangan yang tertib, teratur, selamat, aman dan nyaman di Indonesia. Dengan demikian, maka apabila terjadi kecelakaan pesawat udara di Indonesia, maka pengguna jasa angkutan-pun dapat meminta pertanggung jawaban dan pertanggungugugatan pemerintah, baik dari sudut pidana, perdata maupun publik.

Pengawasan

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, administrasi negara mempunyai beberapa keleluasaan demi terselenggaranya kesejahteraan masyarakat tanpa meninggalkan asas legalitas. Hal ini berarti bahwa sikap tindak administrasi negara tersebut haruslah dapat dipertanggungjawabkan, baik secara moral maupun secara hukum.

Lord Acton, mengatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan. Oleh sebab itu, dengan adanya keleluasaan bertindak dari

administrasi negara yang memasuki semua sector kehidupan masyarakat, kadangkala dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat itu sendiri. Maka, wajarlah bila diadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan negara menjurus ke arah dictatorial tanda batas, yang berarti bertentangan dengan asas negara hukum.¹⁴

Cara-cara pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dirinci sebagai berikut:

1. Ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan pengawasan:
 - a. Pengawasan intern; yakni pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris/structural masih dalam lingkungan pemerintahan sendiri. Biasanya pengawasan semacam ini dilakukan oleh atasan terhadap bawahannya secara hirarkis.
 - b. Pengawasan ekstern; adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga secara organisatoris berada di luar pemerintah.
2. Ditinjau dari waktu dilaksanakannya pengawasan :
 - a. Pengawasan Preventif; yakni pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan/ketetapan pemerintah. Pengawasan semacam ini dinamakan juga pengawasan apriori.
 - b. Pengawasan Refresif; yakni pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru, disebut juga pengawasan *aposteriori*.
3. Pengawasan dari segi hukum terhadap perbuatan pemerintah, merupakan pengawasan dari segi *rechtmatigheid*, jadi bukan hanya dari *wetmatigheid*-nya saja. Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah/tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.

7. Penutup

Pemerintah diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan untuk melakukan pembinaan penerbangan. Melihat kewenangan sedemikian besarnya itu, apabila terjadi kecelakaan pesawat udara di Indonesia, maka pengguna jasa angkutan dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah; sebab secara hukum, pemerintah bertanggung jawab sesuai dengan hukum administrasi dan menurut hukum pidana serta bertanggungjawab menurut hukum perdata.

¹⁴ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta. 2004, hlm. 70.

Referensi

- Ahmad Sudiro. 2011. "Product Liability" Dalam Penyelenggaraan Penerbangan. *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Vol. 41, no. 1: 186-206.
- Ang, T. Michella. 2019. Tanggung Jawab Badan Nasional Pencarian Dan Pertolongan Terhadap Korban Kecelakaan Pesawat Udara Di Indonesia (Studi Kasus: Kecelakaan Pesawat Udara Lion Air Nomor Registrasi PK-LQP). *Jurnal Adigama*, 2(1).
- Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- H.K. Martono. 1995. *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa: Hukum Laut Internasional*. Bandung: Mandar Maju.
- P.M. Hadjon, 2009. *Materi Kuliah S2 Konsentrasi Hukum Pemerintah*. Universitas Airlangga.
- P.M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana.
- Retno Puspendari, 2017. Tanggung Jawab Perusahaan Jasa Penerbangan terhadap Kecelakaan pada Penumpang Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan." *Jurnal Privat Law* 5, no. 1: 95-105.
- Sadjiono. 2008. *Bab Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: LaksBang Pressindo.
- Sudiarto. 2012. *Tanggung Gugat Pemerintah Terhadap Kecelakaan Pesawat Udara di Indonesia*. *Amanna Gappa*. Vol. 20 Nomor 3: 273-287.