

## *Jurist-Diction*

Volume 1 No. 1, September 2018

Article history: Submitted 2 August 2018; Accepted 15 August 2018; Available online 3 September 2018

### **KEDUDUKAN HUKUM LEMBAGA PENYELENGGARA PELAYANAN NAVIGASI PENERBANGAN INDONESIA DALAM MEMBERIKAN PELAYANAN NAVIGASI**

**M. Rifqi Miftah Farid Firtsa**  
mrifqimiftahfarid@yahoo.com  
Universitas Airlangga

#### ***Abstract***

*In this modern technological developments, the International Civil Aviation Organization (ICAO) seeks to ensure that each member country has guaranteed flight safety standards. Indonesia as one of the ICAO member countries was given a recommendation to change the flight navigation service system into a single provider Air Traffic Services to make Indonesia flight better. With the enactment of a single Air Traffic Services provider, Indonesia has established a special agency that serves the flight navigation of the Indonesian Aviation Navigation Service Providers Organized by State-Owned Enterprises. Then, the problem is related responsibility and liability by the Provider of the Service Provider of Navigation Aviation Indonesia as a provider of aviation navigation services in Indonesia.*

**Keywords:** *International Civil Aviation Organization; Air Traffic Services; Indonesian Aviation Navigation Service Provider; Responsibility; Liability.*

#### **Abstrak**

Dalam perkembangan teknologi yang semakin pesat, International Civil Aviation Organization (ICAO) berusaha agar setiap negara anggotanya memiliki standar keselamatan penerbangan yang terjamin. Indonesia sebagai salah satu negara anggota ICAO diberikan suatu rekomendasi untuk merubah sistem pelayanan navigasi penerbangan menjadi single provider Air Traffic Services agar penerbangan Indonesia menjadi lebih baik. Dengan diberlakukannya single provider Air Traffic Services maka Indonesia membentuk suatu lembaga khusus yang melayani navigasi penerbangan yaitu Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara. Kemudian, yang menjadi permasalahan adalah terkait tanggung jawab dan tanggung gugat oleh pihak Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia selaku penyedia jasa layanan navigasi penerbangan di Indonesia.

**Kata Kunci:** International Civil Aviation Organization; Air Traffic Services; Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia; Tanggung Jawab; Tanggung Gugat.

#### **Pendahuluan**

Dalam era globalisasi sekarang ini, pesawat udara merupakan transportasi paling diminati oleh para penumpang jika ingin bepergian antar kota dalam pulau, ke luar pulau ataupun ke luar negeri. Tidak heran belakangan ini banyak pihak swasta membuka maskapai baru guna untuk bersaing dengan maskapai yang sudah ada sebelumnya. Oleh sebab itu, dengan adanya transportasi udara di Indonesia, negara akan merasakan dampak positif yang salah satunya dapat mendorong pertumbuhan

ekonomi negara. Hal ini dituangkan dalam pembukaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Penerbangan) yang berbunyi “bahwa dalam upaya mencapai tujuan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mewujudkan Wawasan Nusantara serta memantapkan ketahanan nasional diperlukan sistem transportasi nasional yang mendukung pertumbuhan ekonomi, pengembangan wilayah, mempererat hubungan antarbangsa, dan memperkuat kedaulatan negara”. Perum Lembaga Penyelenggaraan Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia yang selanjutnya akan disebut LPPNPI, merupakan satu-satunya institusi yang diberi mandat oleh Pemerintah untuk memberikan layanan navigasi penerbangan di seluruh Indonesia (Single Air Service / ATS Provider), sebagaimana amanat Undang-Undang Penerbangan.<sup>1</sup> LPPNPI merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang didirikan sesuai dengan amanat Undang-Undang Penerbangan pada tanggal 13 September 2012. Dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2012 menyatakan bahwa “Dengan Peraturan Pemerintah ini, didirikan Perusahaan Umum (Perum) Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia untuk menyelenggarakan pelayanan navigasi penerbangan nasional”. LPPNPI mengelola seluruh ruang udara Indonesia yang dibagi menjadi dua bagian, meliputi Flight Information Region (FIR).

Suatu pekerjaan yang tidak mudah untuk mengatur lalu lintas udara yang cukup padat hingga mencegah agar tidak terjadi benturan dalam ruang udara. Pemandu lalu lintas udara dapat dikategorikan sebagai profesi dengan tingkat stres tinggi yang menjadi mata bagi pilot pesawat terbang. Tugas dari pemandu lalu lintas udara ini juga memberikan solusi kepada pilot atas kendala di udara dalam waktu hitungan detik. Segala sesuatu yang berkaitan dengan penerbangan adalah wajib memiliki standar internasional karena penerbangan bukan hanya beroperasi dalam wilayah yuridiksi saja namun seluruh negara mempunyai tujuan

---

<sup>1</sup> Wisnu Darjono, Tugas Pokok dan Fungsi Airnav Indonesia, diakses dari [http://www.kompasiana.com/wdtu/tugas-pokok-dan-fungsi-airnav-indonesia\\_552e034a6ea834221b8b45bf](http://www.kompasiana.com/wdtu/tugas-pokok-dan-fungsi-airnav-indonesia_552e034a6ea834221b8b45bf), pada 22 Desember 2017, pukul 17.20.

pengoperasian pesawat melewati batas wilayah yuridiksinya. Dunia penerbangan khususnya pemandu lalu lintas udara memiliki high risk atau resiko yang sangat tinggi dan memberikan adanya beban dalam profesi ini.

Keselamatan serta keamanan tidak hanya melingkupi jasa itu sendiri, melainkan juga mengenai fasilitas penunjang dan sumber daya manusia, sehingga ruang lingkup keseluruhan dari tanggung jawab suatu negara atas aktifitas Air Traffic Services melingkupi kualitas fasilitas, sumber daya manusia dan jasa lain yang diberikan.<sup>2</sup> Elemen yang tidak akan terpisahkan untuk tujuan yang sama guna menciptakan keselamatan serta kamanan bagi penerbangan. Begitu juga sebaliknya, apabila fasilitas telah memadai beserta sumber daya manusianya namun pelayanan jasa tidak memadai tetap akan menimbulkan dampak negatif bagi penerbangan.<sup>3</sup>

Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 semua kegiatan yang menguasai hajat hidup orang banyak, termasuk transportasi udara “dikuasai” oleh negara, maka perkataan “dikuasai” berarti penyelenggaraan transportasi udara beserta penunjangnya diatur oleh negara untuk kesejahteraan orang banyak. Namun tidak semata-mata pengertian dari kedua peraturan tersebut menyatakan bahwa pelayanan navigasi Indonesia diselenggarakan oleh negara. sejak pengelolaan navigasi dilakukan secara terpisah melalui single provider, telah terjadi beberapa kasus yang terindikasi sebagai kesalahan dari pihak penyelenggara pelayanan navigasi yang merugikan pengguna jasanya seperti perusahaan maskapai. Sejarah International Civil Aviation Organization (ICAO).

Awal mula terbentuknya suatu organisasi penerbangan sipil dunia yaitu tidak lepas dari adanya Konferensi Chicago. Perkembangan selanjutnya ialah lahirnya Provisional International Civil Aviation Organization yang selanjutnya disebut PICA0. PICA0 merupakan organisasi sementara sebelum terbentuknya ICAO. Dalam hal ini PICA0 beroperasi dari 6 Juni 1945 hingga 4 April 1947 yang

---

<sup>2</sup> Adhy Riadhy Arafah, Air Traffic Services (ATS): Antara Tannggung jawab Negara dan pelayanan jasa Komersial (Studi Pembentukan Perusahaan Umum (Perum), Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI), dan Model Pertanggungjawabannya), Jurnal Ilmu Hukum YUSTITIA, Vol. 9, No. 1, 2015.[5].

<sup>3</sup> *Ibid.*

bertujuan sebagai organisasi sementara dengan menunggu ratifikasi Konvensi oleh 26 Negara.<sup>4</sup> Pada 5 Maret 1947 ratifikasi oleh 26 negara telah diterima, pasal 7 konvensi Penerbangan Sipil Internasional menyatakan bahwa pada saat berlakunya Konvensi Penerbangan Sipil Internasional maka semua hal yang berkaitan dengan PICAO akan dialihkan ke ICAO sebagai organisasi permanen.<sup>5</sup> Dalam hal ini berakhirnya masa operasi PICAO pada 4 April 1947 dan pada tanggal yang sama lahir sebuah organisasi permanen yang disebut ICAO.<sup>6</sup> Setelah ICAO terbentuk pada tanggal 4 April 1947, pada bulan Oktober di tahun yang sama, ICAO menjadi badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang terkait dengan Dewan Ekonomi dan Sosial yang memiliki tugas untuk mengelola administrasi dan tata kelola Konvensi tentang Penerbangan Sipil Internasional (Konvensi Chicago).<sup>7</sup>

ICAO memiliki tujuan organisasi terhadap program keselamatan penerbangan. Dalam pembukaan Konvensi Penerbangan Sipil Internasional yang ditandatangani di Chicago pada tahun 1944, dijelaskan bahwa penerbangan sipil dimanfaatkan untuk meningkatkan persahabatan, memelihara perdamaian antar bangsa, dan membentuk jalinan dengan masyarakat dunia.<sup>8</sup> Adapun prinsip-prinsip dasar penerbangan sipil internasional adalah menumbuhkan penerbangan sipil yang aman, lancar, teratur, dan memberi kesempatan yang sama kepada negara anggota untuk menyelenggarakan angkutan udara internasional dan mencegah adanya persaingan yang tidak sehat.<sup>9</sup> Selain itu, tujuan organisasi ICAO juga dituangkan dalam pasal 44 Konvensi International Civil Aviation yang menyatakan bahwa tujuan dan sasaran organisasi adalah untuk mengembangkan prinsip dan teknik navigasi udara internasional dan untuk mendorong perencanaan dan pengembangan transportasi udara internasional. Universal Safety Oversight Audit Programme

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> ICAO, History, diakses dari <https://www.icao.int/secretariat/TechnicalCooperation/Pages/history.aspx>, diakses pada 30 Juni 2018, pukul 09.22

<sup>6</sup> Ludwig Weber, Op.cit.[3].

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Agus Pramono, Dasar-Dasar Hukum Udara dan Ruang Angkasa, Cetakan kesatu, (Ghalia Indonesia 2011).[46].

<sup>9</sup> *Ibid.*

(USOAP) Dalam perkembangannya, ICAO menerapkan standar keselamatan penerbangan bagi negara anggota. Untuk mengawasinya, secara berkala ICAO melakukan peninjauan ulang terhadap berbagai aplikasi standar dan rekomendasi yang menyangkut keselamatan penerbangan dan program pengawasan (audit) yang kemudian disebut sebagai ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) yang bergerak dalam bidang keselamatan.<sup>10</sup> Sehingga dalam hal ini USOAP merupakan suatu program yang dimiliki oleh ICAO sebagai pengawasan keselamatan penerbangan di dunia.

Tujuan dengan diciptakannya USOAP yaitu sebagai sarana untuk mempromosikan keselamatan penerbangan di dunia dengan mengaudit negara-negara peserta, secara teratur, untuk menentukan kemampuan negara untuk pengawasan keselamatan dengan menilai pelaksanaan yang efektif dari unsur-unsur penting dari sistem pengawasan keselamatan dan status penerapan standar ICAO dan Praktik Rekomendasi (SARPs) terkait keselamatan, prosedur terkait, materi panduan dan praktik terkait keselamatan.<sup>11</sup>

Program pengawasan (audit) yang dilakukan ICAO dipublikasikan secara terbuka ke seluruh publik di dunia. Nilai audit yang telah di analisis oleh ICAO dari sebuah negara dapat terlihat secara transparan oleh seluruh masyarakat di dunia, sehingga akan dapat diketahui apakah suatu negara telah memiliki tingkat keselamatan di atas rata-rata dunia atau belum. Dengan adanya audit USOAP 2007 tidak hanya menjadikan negara Indonesia menjadi negara yang terpuruk dalam keselamatan penerbangan pada saat itu, namun berdampak negatif juga bagi maskapai yang berkebangsaan Republik Indonesia. Fakta mengenai hal tersebut telah tersebar luas di dunia mengingat bahwa Indonesia sebagai negara anggota dari ICAO yang wajib di audit. Kasus yang menimpa Indonesia pada saat

---

<sup>10</sup> Gema Keselamatan Global Untuk Bangsa, Aplikasi Standar dan Rekomendasi Keamanan Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (ICAO), diakses dari <https://indonesia-icao.org/keamanan.html>, pada 30 Juni 2018, pukul 14.55.

<sup>11</sup> Sky Brary, ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme, diakses dari [https://www.skybrary.aero/index.php/ICAO\\_Universal\\_Safety\\_Oversight\\_Audit\\_Programme](https://www.skybrary.aero/index.php/ICAO_Universal_Safety_Oversight_Audit_Programme), pada 20 Juli 2018, pukul 01.10.

itu adalah larangan terbang bagi seluruh maskapai Indonesia ke langit negara-negara anggota Uni Eropa. Berdasarkan peraturan Uni Eropa Regulation (Ec) No 2111/2005 Of the European Parliament and Of the Council pada 14 December 2005.<sup>12</sup> Sejarah Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI). Pada tahun 2007 ICAO mengadakan audit USOAP terhadap Indonesia yang kemudian menemukan sebanyak 121 poin ketidakpatuhan. Akibat hak tersebut yang membuat ICAO memberikan rekomendasi kepada Indonesia agar melakukan perubahan sistem pada pelayanan navigasi penerbangan yang semula terdiri dari 3 layanan yang berbeda berubah menjadi 1 layanan khusus yang menangani navigasi penerbangan di Indonesia (single ATS provider). Oleh karena hal tersebut, maka dibuatlah peraturan yang menjadi dasar dibentuknya LPPNPI yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, serta pada tanggal 13 September 2013, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan Rancangan Peraturan Pemerintah menjadi PP 77 Tahun 2012 tentang Perusahaan Umum (Perum) Lembaga Penyelenggaraan Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI).<sup>13</sup> Dengan terbentuknya LPPNPI di Indonesia yang kemudian membawa dampak positif dan perubahan besar terhadap dunia penerbangan Indonesia, khususnya layanan navigasi penerbangan yang dibebankan pada LPPNPI merupakan kunci terhadap keselamatan dan keamanan para pihak dalam dunia penerbangan termasuk penumpang.

Dengan diberlakukannya single ATS provider, LPPNPI dalam menjalankan tugasnya menurut pasal 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan mengatakan bahwa sebagai Pembina penerbangan nasional, kegiatan yang menguasai hajat hidup orang banyak dilakukan oleh regulator dan operator.<sup>14</sup> Dalam hal ini yang berperan sebagai regulator adalah Kementerian Perhubungan yang memiliki tugas sebagai pembuat peraturan perundang-undangan. Selanjutnya

---

<sup>12</sup> EUR-Lex, dimuat pada 27 Desember 2005, Official Journal of the European Union, diakses dari [https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2005/2111/oj#ntr1-L\\_2005344EN.01001501-E0001](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2005/2111/oj#ntr1-L_2005344EN.01001501-E0001), pada 23 Juli 2018, pukul 12.55.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

yang berperan sebagai operator adalah PT. Angkasa Pura I (Persero), PT. Angkasa Pura II (Persero) dan Perum Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia yang juga memiliki tugas tersendiri yaitu sebagai pelaksana yang menjalankan tugas di bidang navigasi. Oleh sebab itu, adanya LPPNPI juga membuat adanya pemisahan hak dan kewajiban antara regulator dan operator.

Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Secara umum BUMN dapat dibedakan antara BUMN yang berfungsi untuk pelayanan umum (public service) dan BUMN yang didirikan untuk mencari keuntungan.<sup>15</sup> Adanya BUMN didirikan dalam rangka mencari keuntungan ini disebabkan negara sebagai entitas politik tidak boleh melakukan kegiatan berbisnis. BUMN yang merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.

Selain itu, Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, yang termasuk dalam BUMN terbagi menjadi 2, yaitu: Perusahaan Perseroan dan Perusahaan Umum. Pada pasal 1 angka 1 undang-undang BUMN, yang dimaksud dengan perusahaan perseroan yang selanjutnya disebut persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Berbeda halnya dengan perusahaan umum, yang pada pasal 1 angka 4 undang-undang BUMN memiliki pengertian sebagai berikut, Perusahaan Umum yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Meski dalam pengertian tersebut dikatakan sekaligus mencari keuntungan namun hal tersebut bukan menjadi tujuan utama dari didirikannya Perum.

---

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*[208].

Tujuan utama dari didirikannya Perum adalah untuk menjalankan perintah negara sebagai penyedia layanan barang/jasa, mencari keuntungan dalam perum hanyalah semata untuk memenuhi gaji pegawai saja dan perbaikan infrastruktur penyedia barang/jasa yang ada pada perum tersebut Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia Sebagai Subjek Hukum Apabila ditinjau dari pasal 9 Undang-Undang No 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dijelaskan bahwa Badan Usaha Milik Negara terdiri dari Persero dan Perum. Selanjutnya pengertian Perusahaan Umum yang selanjutnya disebut Perum berdasarkan pada pasal 1 angka 4 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyedia barang dan/atau jasa bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.<sup>16</sup> Serta menurut pasal 1 angka 1 PP No. 77 Tahun 2012 tentang Perum LPPNPI memiliki pengertian bahwa badan usaha ini yang menyelenggarakan pelayanan navigasi penerbangan di Indonesia serta tidak berorientasi mencari keuntungan, berbentuk Badan Usaha Milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki negara berupa kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham.

Setelah ditinjau dari yang telah disebutkan diatas, bahwa LPPNPI dalam menjalankan tugas tujuan utamanya bukanlah untuk mencari keuntungan yang berarti LPPNPI tidak dapat dikategorikan sebagai Persero melainkan termasuk dalam Perum. Maka dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa, LPPNPI adalah subyek hukum yang termasuk pada badan hukum yang disebut dengan BUMN dan mempunyai status hukum sebagai Perum. Pengertian Tanggung Jawab Dan Tanggung Gugat Dari Segi Hukum Tanggung jawab dikenal dengan responsibility dan ciri-ciri dari tanggung jawab ialah menjawab tuntutan pidana atau hukum publik. Hukuman dalam hal tanggung jawab merupakan kurungan atau penjara serta peneanaan sanksi berupa denda, sehingga dalam tanggung jawab jika person atau

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

badan hukum yang melakukan tindakan pidana sebagaimana yang telah diatur dalam KUHP maka hukuman tersebut tidak dapat dialihkan kepada orang lain dan harus ditanggung pada pelaku yang bersalah tersebut. Namun, hukuman tersebut dapat hapus bila pelaku tindak pidana dinyatakan telah meninggal dunia. Sehingga dalam tanggung jawab tertuju pada satu orang yang harus menanggung kesalahannya.

Berbeda halnya dengan tanggung gugat, tanggung gugat dikenal dengan liability dan ciri-ciri dari tanggung gugat ialah menjawab gugatan perdata atau hukum privat. Yang membedakan dari tanggung jawab adalah adanya unsur ganti rugi. Ganti rugi merupakan tanggungan yang harus dipenuhi dari pelaku yang melakukan kesalahan secara sengaja maupun tidak serta baik person atau badan hukum. Dalam tanggung gugat sifat hukuman dapat dialihkan dari tergugat kepada orang lain yang ditunjuk atau atas kemauan sendiri secara bertanggung jawab. Tanggung gugat (liability/aansprakelijkheid) merupakan bentuk spesifik dari tanggung jawab. Pengertian tanggung gugat merujuk kepada posisi seseorang atau badan hukum yang dipandang harus membayar sesuatu kompensasi atau ganti rugi setelah adanya peristiwa hukum atau tindakan hukum.<sup>17</sup>

Kewajiban Perdata LPPNPI Air Traffic Controller yang ada di Indonesia ada milik Lembaga Pelayanan Penyedia Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI). Sesuai dengan penjelasan yang sebelumnya telah dibahas, bahwa Perum LPPNPI adalah perusahaan yang bukan termasuk dalam negara melainkan termasuk dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dalam pengertian ini bersifat semi-privat. Dapat dikategorikan sebagai semi-privat karena perusahaan LPPNPI merupakan BUMN yang menjalankan fungsi utama dalam memenuhi kebutuhan pemerintah dan menjalankan prinsip-prinsip swasta hanya saja sebagian besar sahamnya dikuasai oleh pemerintah sehingga LPPNPI menyandang sebagai perusahaan semi-privat di Indonesia.

Oleh sebab itu, apabila terjadi kecelakaan pesawat yang disebabkan oleh pihak ATC proses penuntutannya harus melalui ketentuan Undang-Undang Nomor

---

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*[220].

1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Sedangkan yang wajib bertanggung jawab adalah individu/person/pegawai/petugas menara ATC yang saat itu sedang bertugas, namun tidak serta merta petugas ATC dapat diproses langsung di depan pengadilan. Dalam pasal 364 hingga pasal 369 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, bahwa dijelaskan adanya majelis profesi penerbangan yang dalam hal ini berperan sebagai pihak yang dapat melakukan penindakan hukum terlebih dahulu sebelum diadili di depan pengadilan. Dan yang wajib bertanggung gugat adalah pihak provider yang dalam hal ini adalah Perum LPPNPI selaku perusahaan penyedia pelayanan navigasi penerbangan. Tetapi apabila pihak LPPNPI tidak mampu mengganti seluruh nilai kerugian yang diderita korban kecelakaan, mengingat LPPNPI bukanlah perusahaan yang didirikan untuk mencari keuntungan (provit) sesuai dengan pengertian Perum berdasarkan pasal 36 dan pasal 42 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, maka LPPNPI dapat meminta bantuan kepada negara selaku subyek hukum yang bertanggung jawab atas pelayanan navigasi udara. Tanggung Gugat Ketika LPPNPI Menjadi Badan Layanan Umum Tujuan didirikannya BLU seperti yang telah dijelaskan dalam Pasal 1 Angka 1 PP Pengelolaan Keuangan BLU yaitu untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan. Adanya kasus tentang pengalihan status LPPNPI menjadi BLU pada tahun 2017 menuai masalah bagi LPPNPI sehingga adanya protes yang dilakukan oleh LPPNPI menolak bahwa wadah hukum bagi LPPNPI adalah Perum bukan BLU.<sup>18</sup> Meskipun BLU dapat menjadi wadah hukum dari LPPNPI, sesuai dengan pasal 271 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan segala hal operasionalnya harus dibawah ketentuan Menteri Perhubungan, tetapi apabila bentuk lembaga pelayanan ATS berbentuk BLU akan memberikan persepsi tingkat kesejahteraan para pegawai ATC yang akan menurun atau besarnya kepentingan yang tarik menarik di level status kepegawaian dan potensial penghasilan yang juga

---

<sup>18</sup> Iman, KP.111 Tahun 2017 Terbit, IATCA: Kami Menolak, dimuat pada Selasa, 9 Mei 2017 pukul 01.00, diakses dari <https://www.airmagz.com/10496/kp-111-tahun-2017-terbit-iatca-kami-menolak.html>, pada 26 Maret 2018 pukul 15.30.

akan menurun maka, disepakati bahwa bentuk lembaga pelayanan ATS berbentuk Perusahaan Umum (Perum).<sup>19</sup>

Tanggung Gugat Ketika LPPNPI Menjadi Perseroan Terbatas Pengertian Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut PT) dirumuskan dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yaitu badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang PT serta peraturan pelaksanaannya. PT merupakan subyek hukum yang memiliki hak dan kewajiban serta dapat melakukan perbuatan sebagaimana halnya seorang manusia, yang dapat memiliki kekayaan sendiri, dapat digugat atau menggugat dalam pengadilan dan merupakan badan hukum yang termasuk sebagai subyek hukum yang mandiri dan dapat dipersamakan di hadapan hukum dengan individu pribadi.<sup>20</sup>

Dari penjelasan diatas, Perseroan Terbatas (PT) selaku badan usaha yang memiliki sifat sebagai badan hukum dapat digugat. Dalam hal gugatan, pihak yang merasa dirugikan atas suatu perbuatan yang dilakukan oleh perseroan tersebut yakni LPPNPI, dapat mengajukan gugatannya kepada Pengadilan Negeri dimana perkara tersebut terjadi. Karena LPPNPI adalah badan hukum yang tidak dapat disamakan dengan Negara, maka dalam pengajuan gugatannya hanya dapat dilakukan melalui Pengadilan Negeri dimana tempat perkara itu terjadi bukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Status Kepegawaian Perum Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia Status kepegawaian Aparatur Sipil Negara dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa pegawai ASN terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian, maka status PNS

---

<sup>19</sup> Adhy Riadhy Arafah, Loc.cit, [12].

<sup>20</sup> Puspaningrum, Tanggung Jawab Organ Perseroan Terbatas (PT) Dalam Kepailitan, Wacana Hukum, Vol.IX. [99].

merupakan pegawai yang tunduk pada aturan yang telah ada yaitu perundang-undangan. Sedangkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh pejabat Pembina kepegawaian.

Sesuai dengan institusi birokrasi, Badan Layanan Umum/Daerah (BLU/D) merupakan instansi atau organisasi pemerintah yang memberikan pelayanan publik dengan tujuan memaksimalkan pelayanan publik tanpa mengutamakan pencarian keuntungan.<sup>21</sup> Dari sisi hubungan dengan kementerian negara/lembaga induk atau pemerintah daerah, BLU merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan secara structural dari kementerian induk/pemerintah. Oleh karena BLU/D bagian dari kementerian negara/lembagainduk ataupun bagian dari instansi pemerintah/d daerah, maka kekayaan negara yang dimiliki oleh BLU/D otomatis juga merupakan kekayaan negara/d daerah yang tidak dipisahkan, sama halnya dengan institusi birokrasi.<sup>22</sup>

Apabila ditinjau dari sumber daya manusia yang dipekerjakan oleh Badan Layanan Umum/Daerah maka BLU/D memiliki pegawai yang jenisnya pegawai negeri dan non pegawai negeri. Karena mereka mempekerjakan sumber daya manusia campuran (hybrid), yakni pegawai negeri dan professional (non pegawai negeri). Maka mekanisme pengelolaan dan pengaturan karyawannya terbagi 2 (dua).<sup>23</sup> Untuk pegawai negeri tentu menggunakan aturan yang telah ada yaitu aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, sedangkan pegawai yang bukan pegawai negeri diperkenankan masing-masing BLU/D untuk membuat sebuah aturan tersendiri dan tidak menggunakan aturan yang telah ada.

Ketiga, ialah BUMN yang mempunyai perbedaan dengan institusi atau lembaga seperti yang telah dijelaskan diatas. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Pasal 9 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara bahwa BUMN terdiri dari 2 (dua), yaitu Pesero dan Perum. Selain itu, jika

---

<sup>21</sup> Mediya Lukman, *Badan Layanan Umum Dari Birokrasi Menuju Korporasi*, Cetakan Kedua (PT. Bumi Aksara 2015).[32].

<sup>22</sup> *Ibid.*[33].

<sup>23</sup> *Ibid.*[41].

dilihat dari pengertian Perum yang terdapat dalam Pasal 1 angka 4 UU 19 tahun 2003 tentang BUMN, bahwa perum ialah seluruh modalnya dimiliki oleh Negara dan tidak terbagi atas saham. Dari penjelasan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa Perum sepenuhnya milik Negara dan tidak ada campur tangan dari pihak lain sehingga status kepegawaian yang dimiliki oleh Perum merupakan murni Pegawai BUMN. Hak Imunitas Yang Melekat Pada Petugas Air Traffic Controller (ATC) Pengertian dari imunitas yang dalam bahasa Inggris immunity (kekebalan) yaitu kekebalan terhadap yurisdiksi dari hukum negara penerima baik hukum pidana, perdata, maupun administrasi. Selanjutnya, kekebalan pribadi (imunitas perseorangan) meliputi hal-hal berikut:<sup>24</sup>

- a. Hak atas perlindungan istimewa atas pribadi dan atas harta benda;
- b. Bebas dari alat paksaan, baik soal perdata maupun pidana;
- c. Bebas dari kewajiban menjadi saksi;
- d. Bebas dari semua pajak langsung kecuali pajak tanah retribusi dan bea meterai.

Equality before the law merupakan prinsip hukum dimana perbedaan di mata hukum adalah dilarang yang berarti hukum harus berlaku dan diberlakukan sama terhadap semua pihak tanpa melihat status dan kedudukan seseorang.<sup>25</sup> Aktivitas penerbangan tidak bisa dianggap remeh, karena aktivitas penerbangan tidak hanya menjadi tugas ATC saja melainkan dari beberapa pihak atau elemen yang berkaitan, sehingga untuk menjadi petugas ATC tidaklah mudah. Berkaitan dengan proses penerapan hukum pidana terhadap kecelakaan di udara berbeda dengan proses pendakwaan terhadap kecelakaan di darat, namun tidak menutup kemungkinan seorang petugas ATC yang lalai dalam menjalankan tugasnya hingga menyebabkan terjadinya kecelakaan dapat di proses berdasarkan hukum pidana.

Sebab besarnya peranan petugas ATC tersebut, membuat pentingnya perlindungan dari negara yang ditujukan untuk petugas ATC dalam menjalankan

---

<sup>24</sup> Angga, Hak-hak Perwakilan Diplomatik, dimuat pada 9 Februari 2018, diakses dari <http://www.sridianti.com/hak-hak-perwakilan-diplomatik.html>, pada 6 April 2018, pukul 08.15.

<sup>25</sup> Adhy Riadhy Arafah, Air Traffic Services (ATS): Antara Tanggung jawab Negara dan pelayanan jasa Komersial (Studi Pembentukan Perusahaan Umum (Perum), Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI), dan Model Pertanggungjawabannya), Jurnal Ilmu Hukum YUSTITIA, Vol. 9, No. 1, 2015.[14].

tugasnya. Perlindungan hukum dari negara disini dikenal dengan imunitas, yang seharusnya termasuk sebagai hak yang dapat dimiliki oleh petugas ATC dengan tugas yang dikenal memiliki beban berat. Dalam Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik mengatakan bahwa imunitas dapat diberikan kepada petugas yang dikirimkan dari negara lain. Yang dimaksud dalam pasal 31 dan 32 pasal Konvensi Wina 1961 adalah ketika negara lain mengirimkan warganya untuk bertugas sebagai petugas ATC di negara lain maka, negara tempat dimana petugas tersebut ditugaskan wajib memberikan perlindungan bagi pegawai negara lain tersebut dengan konteks diplomatik negara.<sup>26</sup> Namun, perlindungan hukum oleh negara tidak berlaku bagi petugas ATC yang menjalankan tugasnya di negaranya sendiri, imunitas terhadap pegawai tersebut harus diatur dalam peraturan perundang-undangan negaranya sendiri.<sup>27</sup> Dalam hal tanggung jawab untuk memberikan pelayanan lalu lintas udara yang dipercayakan kepada ATC bersifat terbatas, dimana ATC bertanggung jawab atas tugas-tugas secara spesifik atas nama negara dan sesuai dengan ketentuan peraturasan perundang-undangan nasional suatu negara.<sup>28</sup>

Dalam pengoperasiannya LPPNPI, bertanggung jawab seutuhnya atas segala kesalahan yang disebabkan atas nama perusahaan meskipun LPPNPI termasuk perusahaan yang dimiliki oleh negara namun dalam hal pengelolaannya bukan termasuk negara. Dari penjelasan tersebut, maka LPPNPI dalam memberi gaji pegawai bukan dari pemasukan negara namun dari pemasukan perusahaannya sendiri selaku pelayanan navigasi penerbangan di Indonesia. Hal tersebut membuat hak imunitas pegawai/petugas ATC sebagai pegawai perusahaan pada akhirnya akan lepas seiring lepasnya status pegawai ATC sebagai pegawai negara yang membawa konsekuensi apabila terjadi kecelakaan pesawat yang disebabkan oleh kelalaian petugas ATC dan perusahaan maskapai yang menggunakan jasa layanan LPPNPI

---

<sup>26</sup> Pasal 31,32 Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961

<sup>27</sup> Pasal 47 Konvensi Chicago 1944

<sup>28</sup> Francis Schubert, *Legal Aspects of Cross-Border Service Provision in the Single European Sky*, Jurnal Air and Space Law, Kluwer Law International BV, Vol. 35, Belanda (2010).[13].

kemudian menggugat atas kerugian yang diderita kepada LPPNPI maka kedudukan LPPNPI besar untuk menggugat petugas ATC yang merupakan pegawai perum.<sup>29</sup>

### **Kesimpulan**

Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia menjadi salah satu penyedia jasa layanan navigasi di Indonesia sejak ICAO merekomendasikan bahwa Indonesia harus merubah sistem pelayanan navigasi penerbangannya menjadi single provider melalui USOAP 2007, yang kemudian, dengan adanya perubahan tersebut membawa Indonesia menjadi diakui negara-negara anggota ICAO bahwa saat ini penerbangan Indonesia menjadi jauh lebih bagus dibandingkan sebelumnya. Serta dengan adanya LPPNPI maka, sistem pertanggung jawaban dan tanggung gugat terhadap pihak LPPNPI mengikuti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Hal tersebut mengingat LPPNPI masuk dalam kategori perusahaan umum (Perum) yang mana menjadi salah satu perusahaan yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

### **Daftar Bacaan**

#### **Buku**

Lukman Mediya, *Badan Layanan Umum Dari Birokrasi Menuju Korporasi*, Cetakan Kedua (PT. Bumi Aksara 2015).

Marzuki Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi* (Cetakan Keempat kencana Prenada Media Group 2012).

Pramono Agus, *Dasar-Dasar Hukum Udara dan Ruang Angkasa* (Cetakan kesatu, Ghalia Indonesia 2011).

Weber Ludwig, *International Civil Aviation Organization* (Kluwer Law International 2007).

#### **Jurnal**

Arafah Adhy Riadhy, *Air Traffic Services (ATS): Antara Tannggung jawab*

---

<sup>29</sup> Adhy Riadhy Arafah, Loc.cit.[15].

Negara dan pelayanan jasa Komersial (Studi Pembentukan Perusahaan Umum (Perum), Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI), dan Model Pertanggungjawabannya), Jurnal Ilmu Hukum YUSTITIA, Vol. 9, No. 1, 2015

Puspaningrum, Tanggung Jawab Organ Perseroan Terbatas (PT) Dalam Kepailitan, Wacana Hukum, Vol.IX

Schubert Francis, Legal Aspects of Cross-Border Service Provision in the Single European Sky, Jurnal Air and Space Law, Kluwer Law International BV, Vol. 35, Belanda, 2010

### **Laman**

<[http://www.kompasiana.com/wdtu/tugas-pokok-dan-fungsi-airnav-indonesia\\_552e034a6ea834221b8b45bf](http://www.kompasiana.com/wdtu/tugas-pokok-dan-fungsi-airnav-indonesia_552e034a6ea834221b8b45bf)>

<<https://www.icao.int/secretariat/TechnicalCooperation/Pages/history.aspx>><<https://indonesia-icao.org/keamanan.html>>

<[https://www.skybrary.aero/index.php/ICAO\\_Universal\\_Safety\\_Oversight\\_Audit\\_Programme](https://www.skybrary.aero/index.php/ICAO_Universal_Safety_Oversight_Audit_Programme)>

<[https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2005/2111/oj#ntr1-L\\_2005344EN.01001501-E0001](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2005/2111/oj#ntr1-L_2005344EN.01001501-E0001)>

<<https://www.airmagz.com/10496/kp-111-tahun-2017-terbit-iatca-kami-menolak.html>>

<<http://www.sridianti.com/hak-hak-perwakilan-diplomatik.html>>

### **Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Undang-Undang 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan Undang-Undang 40 Tahun 2009 tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN Konvensi Chicago 1944 Konvensi Wina 1961

Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2012 tentang Perusahaan Umum (Perum) Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan. Indonesia