

## KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENGENDALIKAN PEMBANGUNAN KAWASAN BANDAR UDARA

Ni Wayan Lusiana Sari, Desak Gde Dwi Arini, Luh Putu Suryani  
Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Denpasar-Bali, Indonesia

### Abstrak

Keselamatan dan keamanan penerbangan adalah tanggung jawab kita bersama. Adanya *accident* dan *incident* disebabkan oleh permainan layang-layang atau permainan lain sejenis dapat mengakibatkan adanya korban jiwa, kerusakan mesin dan melemahkan tingkat compliance. Kawasan Keselamatan Operasional Penerbangan Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai adalah ruang udara, darat dan perairan dengan radius 15 Km dari landasan pacu Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai. Pesawat yang di terbangkan SYD - DPS sempat tidak diperbolehkan mendarat karena adanya layang-layang di dekat ujung Runway 27 sehingga pesawat saya harus berputar-putar. Tujuan Penelitian adalah untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan kawasan dan kewenangan pemerintah daerah dalam mengendalikan pembangunan kawasan Bandar udara. Penelitian ini menggunakan tipe penelitian normatif, dengan cara meneliti bahan pustaka dengan mempelajari dan menelaah teori-teori konsep-konsep, serta peraturan yang berkaitan dengan permasalahan. Hasil penelitian menunjukkan Pengaturan Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan Bandar Udara, ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang keamanan dan keselamatan penerbangan Pasal Penerbangan yang menentukan bahwa penyelenggara bandar udara wajib menjaga lingkungan bandar udara guna menghindari terjadinya gangguan yang memperlambat penerbangan. Kewenangan pemerintah daerah dalam mengendalikan kawasan penerbangan ialah menyelenggarakan tata ruang di daerahnya dengan tetap memahami hak yang dimiliki orang sesuai ketentuan yang berlaku.

**Kata Kunci:** Kawasan; Keselamatan Penerbangan; Kewenangan Perda

### Abstract

*Aviation safety and security is our shared responsibility. Accidents and incidents caused by kite games or other similar games can result in casualties, machine damage and weaken the level of compliance. I Gusti Ngurah Rai Airport Flight Operational Safety Area is air, land and water space with a radius of 15 km from the runway at I Gusti Ngurah Rai Airport. The plane that was flown by SYD - DPS was not allowed to land because of a kite near the end of Runway 27 so that my plane had to spin around. The research objective is to study and analyze regional arrangements and the authority of local governments in controlling the development of the airport area. This research uses a normative type of research, by examining library materials by studying and examining theories of concepts, as well as regulations relating to problems. The results showed that the Airport Flight Operations Safety Zone Arrangement was stipulated based on the Government Regulation on aviation security and safety, which stipulates that airport operators are obliged to protect the airport environment in order to avoid disturbances that slow down flights. The authority of a regional government in controlling the flight area is to organize spatial planning in its area while still understanding the rights that people have in accordance with applicable regulations.*

**Keywords:** Region; Aviation Safety; Local Regulation

## I. PENDAHULUAN

Indonesia saat ini sudah menduduki kategori nomor satu terbaik dalam standar penerbangan terkait standar keselamatan dan keamanan (Direktoral Jenderal Perhubungan Udara, 2020). Keamanan dan keselamatan penerbangan adalah tanggung jawab masyarakat. Adanya *accident* dan *incident* dikarenakan bermain layangan atau permainan lain yang dapat mengganggu dan mengakibatkan adanya bahaya, memperlambat dan melemahkan tingkat pemenuhan Bandar Udara di Bali dimata dunia Internasional. Kawasan Keselamatan Operasional Penerbangan (KKOP) Bandar Udara di Bali adalah ruang udara, darat dan perairan dengan radius 15 Km dari landasan pacu Bandar Udara di Bali.

Sebagai penerbang ancaman yang paling utama keselamatan penerbangan bukanlah permasalahan cuaca, tetapi benda-benda asing yang ada di ruang udara termasuk burung, layang-layang, laser dan sejenisnya. Pesawat yang di terbangkan SYD-DPS sempat tidak diperbolehkan mendarat karena adanya layang-layang di dekat ujung *runway* 27 sehingga pesawat harus berputar-putar. Tindakan yang diambil *Airport Security Department* bersama pihak TNI AU dan Kepolisian Kawasan Udara melakukan koordinasi terhadap perseorangan atau kelompok pemilik layang-layang di sekitar area KKOP Bandar Udara yang dapat mengancam keselamatan penerbangan (Berita Bali: diakses Tanggal 1 April 2019).

Keberadaannya yang demikian perlu mendapat perhatian terutama terkait dengan pengendalian bangunan-bangunan yang mulai tumbuh dan berkembang di sekitar Bandar Udara, sehingga tidak menjadikannya rawan terhadap keselamatan penerbangan yang mendarat maupun lepas landas. Bangunan-bangunan maupun benda tumbuh di dalam Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan yang tidak sesuai dengan ketentuan atau yang menyalahi ketinggian maksimum maupun konstruksi sebagaimana diatur dalam Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan sangat berbahaya terhadap keselamatan penerbangan baik bagi masyarakat pengguna jasa penerbangan sendiri, maupun masyarakat yang berdomisili di wilayah Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan serta dapat menghambat lajunya pembangunan perekonomian daerah yang bersangkutan.

Kajian-kajian tentang pembangunan kawasan bandar udara telah sering diluncurkan. Yusuf (2012) mengkaji tentang pelimpahan kewenangan perizinan bidang penerbangan ke Otoritas Bandar Udara Ngurah Rai-Bali. Winaya & A.L.W (2016) melakukan penelitian tentang pengaturan Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan, selanjutnya Pedhiena (2011) melakukan penelitian yang mengkaji tentang kewenangan kantor Otoritas Bandar Udara.

Berdasarkan permasalahan di atas tentang rawannya keselamatan penerbangan yang akan mendarat maupun lepas landas, maka penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisis tentang kawasan dan keselamatan penerbangandi Bandar Udara, yang selanjutnya akan ditulis dalam bentuk karya ilmiah dengan judul Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Mengendalikan Pembangunan Kawasan Bandar Udara.

## II. METODE PENELITIAN

Tujuan Penelitian ini adalah mencari taraf sinkronisasi, penemuan hukum/ azas hukum, inventarisasi aturan, dan analisis aturan (Soemitro & Hanitjo, 1982). Dalam mengumpulkan bahan hukum di dalam penelitian ini adalah studi dokumen. Pendeskripsian dilakukan untuk menentukan isi atau makna bahan hukum disesuaikan dengan topik permasalahan yang ada dan diuraikan untuk mendapatkan penjelasan yang sistematis. Dari bahan hukum yang sudah terkumpul dan diuraikan untuk mendapatkan penjelasan yang sistematis. Kemudian dilakukan analisis yang menggambarkan keadaan sebenarnya mengenai fakta-fakta tertentu.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Pengaturan Kawasan dan Keselamatan Penerbangan*

Seluruh aspek kehidupan yang berkaitan dengan proses produksi barang dan jasa dapat dikembalikan pada masing-masing sila dari Pancasila sebagai satu kesatuan. Sebagai penyelenggara jasa angkutan udara, maskapai penerbangan harus berlandaskan kepada Pancasila, yang adil dan beradab, adil dalam kaitannya dengan kemanusiaan, yaitu adil terhadap diri sendiri, terhadap sesama manusia dan terhadap Tuhannya, atas dasar inilah hubungan antara maskapai penerbangan tidak hanya sebatas penyelenggara jasa namun juga berkaitan dengan akibat dari penyelenggaraan jasa tersebut harus di pertanggung jawabkan (Udiana, 2016).

KUH Perdata ini tanggung jawab atas dasar kesalahan harus memenuhi unsur-unsur ada kesalahan, ada kerugian, yang membuktikan adalah korban yang menderita kerugian, kedudukan tergugat dengan penggugat sama tinggi dalam arti saling dapat membuktikan, apabila terbukti terjadi kesalahan maka jumlah ganti *unlimitedliability* (Winaya & A.L.W, 2016).

Jadi, apabila penumpang merasa dirugikan selama penerbangan oleh maskapai penerbangan, ia dapat menuntut ganti kerugian hanya jika dapat membuktikan bahwa maskapai penerbangan tersebut melakukan kesalahan. Bila tidak dapat membuktikan unsur kesalahan dari maskapai penerbangan, maka penumpang tidak akan mendapat ganti kerugian.

Perlindungan Hukum terdiri dari 2 suku kata yaitu: Perlindungan dan Hukum dimana perlindungan tersebut menurut hukum dan undang-undang yang berlaku. Pada hakekatnya tidak ada orang yang salah 100% dan tidak ada orang yang benar 100%. Apabila seseorang dituduh bersalah maka orang tersebut harus diperiksa dan diadili sesuai dengan hukum dan undang-undang yang berlaku. Sedangkan, hukum adalah himpunan peraturan yang ditetapkan yang berwenang yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karenanya harus ditaati oleh masyarakat tersebut (Muchsin, 2003).

Menurut penjelasan Undang-Undang Penerbangan yang disebut dengan kelayakan ekonomis adalah kelayakan yang dinilai akan menambah keuntungan secara materil bagi pembangunan wilayah, yang disebut dengan kelayakan teknis pembangunan adalah kelayakan yang berdasarkan fisik kesesuaian dalam topografi, meteorologi dan geofisika, serta daya dukung lepas landas. Kelayakan pengoperasian adalah kelayakan yang dinilai melalui jenis pesawat, faktor cuaca, penghambat, tata ruang udara, sistem navigasi penerbangan, sistem pendaratan dan lepas landas.

Jadi mendirikan, mengubah atau melestarikan bangunan, serta menanam atau memelihara pepohonan di dalam kawasan keselamatan operasi penerbangan tidak boleh melebihi batas ketinggian kawasan keselamatan operasi penerbangan. Kecuali, terhadap ketentuan mendirikan, mengubah, atau melestarikan bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapat persetujuan Menteri, dan memenuhi ketentuan syarat. Keselamatan dan keamanan berperan penting dan strategis dalam penyelenggaraan penerbangan sehingga penyelenggaraannya diawasi oleh Pemerintah dalam satu kesatuan sistem pelayanan keamanan dan keselamatan penerbangan sipil. Setiap penyelenggara bandara wajib memiliki sertifikat operasi bandar udara yang diberikan oleh Menteri Perhubungan.

Fasilitas penerbangan yang dimaksud antara lain meliputi peralatan pendaratan, peralatan berkomunikasi, peralatan cuaca, area landasan (*runway*), penghubungan area landasan, *apron* dan terminal. Menurut Kepmenhub tentang batas-batas Keselamatan Operasi penerbangan di Sekitar Bandar Udara, dimana sudah ditentukan berdasarkan persyaratan permukaan batas penghalang untuk landasan dengan pendekatan presisi kategori III yang sudah menjadi konvensi internasional mengenai kebandarudaraan. Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan. Dengan demikian penting untuk diperhatikan mengenai lingkungan di sekitar bandara, sehingga mendukung kegiatan Operasi bandar udara, karena tanggung jawab terhadap penumpang yang wajib dilakukan oleh perusahaan penerbangan yang jelas diatur pada Undang-Undang tentang penerbangan dan diatur lebih khusus lagi dalam Peraturan Menteri tentang tanggung jawab pengangkut angkutan udara. Pada peraturan tersebut menyebutkan bahwa tanggung jawab perusahaan penerbangan terhadap penumpang wajib dilaksanakan sebagai syarat untuk menjalankan pengangkutan udara

### ***Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengendalian Pembangunan Kawasan Bandar Udara***

Dalam matrik hanya diuraikan sedikit tentang Sub Penerbangan yaitu: Urusan Pemerintah Pusat adalah: Pengaturan, pengendalian dan pengawasan kegiatan penerbangan, sedangkan pada Urusan Pemerintah Provinsi; kosong, berarti tidak ada urusan yang diserahkan kepada Pemerintah Provinsi, sedangkan untuk Daerah Kabupaten/Kota hanya mengenai Penerbitan izin mendirikan bangunan tempat pendaratan dan lepas landas helikopter.

Dengan demikian kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah menurut ini sangat kecil, yaitu hanya untuk Daerah Kabupaten/Kota, dan itupun hanya untuk penertiban izin mendirikan bangunan tempat pendaratan dan lepas landas helikopter saja, bukan untuk lingkungan kepentingan bandar udara. Pendaratan dan lepas landas helikopter sendiri tidak selalu di sebuah bandar udara, sangat dimungkinkan helikopter mendarat di luar bandar udara, misalnya di sebuah kapal, pegunungan, pantai, tanah lapang, hanya cukup dengan pengaturan dan pengamanan tertentu saja di tempat pendaratan. Dalam praktek pelaksanaan kewenangan dimaksud hampir tidak pernah ditemukan di lapangan. Dengan demikian dapat diartikan bahwa urusan pengaturan, pengendalian dan pengawasan kegiatan penerbangan sipil tidak diserahkan menjadi urusan Daerah. Jadi dalam pemerintahan Daerah tidak ada penyerahan urusan atau ketentuan yang dengan tegas terkait dengan kewenangan dan kewajiban Pemerintah Daerah atas Tatanan Kebandarudaraan terutama terhadap pengendalian daerah lingkungan kepentingan bandar udara.

Pemerintah Daerah dalam hal ini diwajibkan untuk mengendalikannya daerah lingkungan kepentingan bandar udara, artinya Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan dalam mengatur dan

mengendalikan pembangunan, benda-benda, serta kegiatan masyarakat di daerah lingkungan kepentingan bandar udara yaitu Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan.

Dalam hal ini tentu sesuai ketentuan yang diatur dalam Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan guna melindungi keamanan dan keselamatan saat di pesawat serta dalam rangka pembangunan bandar udara. Selanjutnya sesuai pelaksanaannya kewenangan dimaksud Pemerintah Daerah diwajibkan menetapkan rencana rinci tata ruang di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan.

Lebih lanjut diatur bahwa termasuk dalam penyelenggaraan tata ruang dimaksud yaitu; untuk daerah provinsi adalah penataan ruang wilayah provinsi, dalam pelaksanaannya antara lain pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi dan penataan ruang kawasan strategis provinsi; untuk daerah Kabupaten/Kota adalah penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota, dalam pelaksanaannya antara lain pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/Kota, dan penataan ruang kawasan strategis Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, yang telah tertuang dalam bagian di atas, tidak ada ketentuan yang dengan tegas terkait dengan kewenangan dan kewajiban Pemerintah Daerah atas Tatanan kebandar udaraan terutama terhadap pengendalian daerah lingkungan kepentingan bandar udara, khususnya mengenai Keselamatan Penerbangan. Berdasarkan Undang-Undang tentang Penerbangan, dibentuk Otoritas Bandar Udara untuk satu atau beberapa bandar udara, dalam rangka pembinaan kegiatan penerbangan di bandar udara. Otoritas Bandar Udara merupakan unit pelaksana teknis di lingkungan Kementerian Perhubungan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Perhubungan melalui Direktur Jenderal Perhubungan Udara. Ditetapkan bahwa Kantor Otoritas Bandar Udara mempunyai kewenangan untuk mengatur, mengendalikan, dan mengawasi, penggunaan Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan, Daerah Lingkungan Kerja Bandar Udara (DLKr), serta Daerah Lingkungan Kepentingan Bandar Udara (DLKp).

Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan Bandar Udara sebagaimana yang dilakukan secara koordinatif sebelumnya disebabkan oleh karena sudah tidak mempunyai kewenangan lagi dalam rangka menerbitkan rekomendasi atas ketinggian bangunan/gedung pada bandar udara walaupun data dan peta tentang Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan telah dimiliki dan terintegrasikan di dalam Geographic Information System.

Dalam pelaksanaan pengendalian dan pengawasan pembangunan khususnya terhadap ketinggian bangunan, benda tumbuh serta tata guna lahan di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan bandar udara, Otoritas Bandar Udara wajib berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah setempat. Selanjutnya rekomendasi atas ketinggian bangunan/gedung serta benda tumbuh di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Perhubungan Udara setelah memperoleh hasil kajian teknis dari Otoritas Bandar Udara.

Prosedur penerbitan rekomendasi ketinggian gedung/bangunan pada Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan, sebagai berikut: Pemohon mengajukan kepada Kantor Otoritas Bandar Udara, untuk yang di Kabupaten/Kota kepada kantor Wilayah Otoritas Bandar Udara di Provinsi, dilakukan peninjauan, pengukuran, dan pengkajian atas bangunan yang diajukan oleh Kantor Otoritas Bandar Udara, selanjutnya hasil kajian teknis dilaporkan ke Direktur Jenderal Perhubungan Udara, diteruskan kepada Direktorat Bandar Udara untuk dievaluasi secara teknis, hasil evaluasi tersebut dilaporkan dibuatkan konsep surat rekomendasi atas ketinggian gedung/bangunan yang diizinkan, untuk ditanda tangani oleh Direktur Jenderal perhubungan Udara, apabila hasil evaluasi dan konsep rekomendasi disetujui, akan diteruskan kepada Pemohon, tetapi apabila tidak disetujui maka hasil kajian akan dikembalikan kepada Kantor Wilayah Otoritas Bandar Udara, untuk diadakan proses ulang. Setelah rekomendasi diterbitkan dan diberikan kepada pemohon, selanjutnya pemohon wajib meneruskan lagi kepada Pemerintah Daerah setempat.

Sesudah efektifnya kantor Otoritas Bandar Udara dan berlakunya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Dinas Perhubungan permohonan rekomendasi ketinggian gedung/bangunan di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan Bandar Udara sebagaimana yang dilakukan secara koordinatif sebelumnya karena sudah tidak mempunyai kewenangan lagi dalam rangka menerbitkan rekomendasi atas ketinggian bangunan/ gedung pada bandar udara walaupun data dan peta tentang Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan telah dimiliki dan terintegrasikan di dalam Geographic Information System.

Dalam pelaksanaan ketentuan yang terkait dengan pengaturan dan pengendalian pembangunan di bandara, yaitu:

- a. Pemahaman atas pentingnya pengaturan dan pengendalian pembangunan dan benda tumbuh di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan, baik di kalangan petugas terkait maupun masyarakat sendiri masih rendah.
- b. Belum ada Peraturan Daerah tentang Rencana Rinci Tata Ruang di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan, sebagaimana yang diwajibkan oleh Undang-Undang tentang Penerbangan. Sehingga secara Operasi belum ada kepastian yang lebih detail dan sanksi yang tegas serta pengaturan mengenai hak dan kewajiban masyarakat dan pihak-pihak berkepentingan.

#### **IV. SIMPULAN DAN SARAN**

##### ***Simpulan***

Berdasarkan hasil pembahasan tersebut di atas maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pengaturan Kawasan dan Keselamatan Penerbangan, ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang keamanan dan keselamatan penerbangan yang menentukan bahwa pengembangan bandar udara wajib melestarikan kawasan bandar udara guna menghindari terjadinya: 1) Gangguan hewan di kawasan kerja bandar udara; 2) Gangguan terhadap sanitasi dan higienenitas; 3) Gangguan suara; dan 4) Gangguan lainnya yang mengakibatkan bahaya keselamatan dan keamanan.
2. Kewenangan pemerintah daerah dalam mengendalikan Kawasan penerbangan, untuk menyelenggarakan penataan ruang di daerahnya dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah daerah provinsi adalah penataan ruang wilayah provinsi, dalam pelaksanaannya antara lain pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi dan penataan ruang kawasan strategis provinsi; untuk daerah Kabupaten/Kota adalah penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota, dalam pelaksanaannya antara lain pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/Kota, dan penataan ruang kawasan strategis Kabupaten/Kota.

##### ***Saran***

Beberapa saran yang diberikan dari hasil penelitian ini diuraikan sebagai berikut:

1. Pemda wajib mengendalikan wilayah dan lingkungan bandara, untuk maksud tersebut Pemda wajib menentukan rencana tata ruang kawasan di sekitar bandara. Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah disarankan juga menetapkan secara tegas menyangkut penyerahan urusan kepada daerah provinsi mengenai pengendalian pembangunan dan benda tumbuh di daerah lingkungan kepentingan bandar udara, atau di dalam Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan. Dalam hal ini bukan hanya penerbitan izin mendirikan bangunan tempat pendaratan dan lepas landas helicopter saja. Dengan demikian bandar udara akan lebih mampu berperan optimal dalam memajukan perekonomian baik di daerah maupun untuk nasional pada umumnya.
2. Untuk menjamin Kawasan keselamatan penerbangan di Bandara, disarankan Pemda membentuk Peraturan Daerah tentang Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara. Dalam hal ini lebih diharapkan Peraturan Daerah Provinsi, agar jangkauannya lebih luas, bisa berlaku untuk beberapa bandar udara di Provinsi yang bersangkutan. Peraturan Daerah dimaksud hendaknya mengatur materi lebih detail menyangkut pengaturan dan pengendalian bandar udara dan mencantumkan sanksi yang tegas baik sanksi administratif maupun sanksi pidana bagi yang melanggar ketentuan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Direktoral Jenderal Perhubungan Udara. (2020). *Standar Keselamatan dan Keamanan Penerbangan Meningkat, Indonesia Percaya Diri jadi Anggota Dewan ICAO Periode 2016-2019*. Kementerian Perhubungan Republik Indonesia.
- Muchsin. (2003). *Kepastian dan Perlindungan Hukum bagi Investor di Indonesia*. UNS.
- Pedhiena, G. (2011). Kewenangan Kantor Otoritas Bandar Udara. *DIH, Jurnal Ilmu Hukum*, 7(13), 21-34.

- Soemitro, & Hanitijo, R. (1982). *Metodologi Penelitian Hukum Ghalia Indonesi*. Ghalia Indonesia.
- Udiana, M. (2016). *Kedudukan Dan Kewenangan Pengadilan Hubungan Industrial*. Udayana University Press.
- Winaya, I. B. G., & A.L.W, L. T. (2016). Pengaturan Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan. *Law Reform*, 12(1), 17.
- Yusuf, M. (2012). Pelimpahan Kewenangan Perizinan Bidang Penerbangan ke Otoritas Bandar Udara Ngurah Rai. *Jurnal Penelitian Perhubungan Udara WARTA ARDHIA*, 38(1), 17–28.