

**MEMILIH ALTERNATIF TERBAIK BENTUK BADAN HUKUM ANTARA  
PERUSAHAAN UMUM ATAU BADAN LAYANAN UMUM UNTUK DITERAPKAN  
PADA LEMBAGA PENYELENGGARA PELAYANAN NAVIGASI PENERBANGAN  
INDONESIA**

**TIARTO**

**Dosen Sekolah Tinggi Penerbangan Indonesia Curug PO BOX 509 Tagerang.**

**Abstract** : Ministry of Transportation and the Ministry of State Enterprises agree that the form of legal entities Public Corporation (Perum) was appropriate to be applied to the institution Indonesian aviation navigation service providers (PPNPI). While the Ministry of Justice and Human Rights in its letter number: M.HH.PP.02.03-09 dated May 19, 2010 are still in its opinion that the Public Service Board (BLU) was more suitable. Still, a different opinion or the absence of cross-departmental agreements about the proper form of legal entity will make disappointment and concern of many parties. Especially, the delay could be even longer in forming a new institution, which was originally expected soon. It is postponed at the beginning 2011.

**Abstrak** : Kementerian Perhubungan dan Kementerian Negara BUMN sependapat bahwa bentuk badan hukum Perusahaan Umum (Perum)-lah yang tepat untuk diterapkan pada lembaga penyelenggara pelayanan navigasi penerbangan Indonesia (PPNPI). Sementara Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia dengan suratnya nomor : M.HH.PP.02.03-09 tanggal 19 Mei 2010 masih berpendapat bahwa Badan Layanan Umum (BLU)-lah yang cocok . Masih adanya perbedaan pendapat atau belum adanya kesepakatan lintas departemen bentuk badan hukum yang akan diterapkan menimbulkan kekhawatiran dan kekecewaan banyak pihak, khususnya akan semakin tertundanya pembentukan lembaga baru, yang semula diharapkan secepatnya, diundur pada awal tahun depan 2011, bahkan bisa jadi lebih lama lagi.

**Kata Kunci** : Sektor : pemerintah—swasta—ketiga, Fungsi : Umum Pemerintahan – Usaha Publik. Badan Hukum : Perusahaan Umum — Badan Layanan Umum (BLU), Legalitas : formal—material, Kelompok : konservatif – liberal

**I. PENDAHULUAN**

Saat ini, Ditjen. Perhubungan Udara dalam hal pembentukan lembaga baru PPNPI berada dalam kesulitan besar. Seperti 32-an tahun yang lalu juga ada permasalahan perbedaan pendapat apakah jasa pelayanan navigasi penerbangan layak dipungut? Terdapat perdebatan yang alot antara yang pro dan kontra. Yang kontra berpendapat bahwa pelayanan navigasi penerbangan dianggap sebagai pelayanan umum pemerintah yang menjadi tanggung jawab negara, sehingga tidak perlu menghasilkan pendapatan. Apalagi pada waktu itu Indonesia belum mampu sepenuhnya menyelenggarakan pelayanan

navigasi penerbangan terhadap pesawat udara yang beroperasi di ruang udara yang dilayaninya. Disamping itu wilayah \*Udara\* belum dianggap sebagai sumber kekayaan ekonomi nasional. Alasannya karena dalam UUD 1945 pasal 33 disebutkan hanya BUMI dan AIR, sementara UDARA belum. Sebaliknya yang pro berpendapat bahwa mengingat luasnya wilayah udara Indonesia, pelayanan navigasi penerbangan telah semakin disempurnakan, namun belum ada kompensasi imbalan jasanya, sementara pemungutan route charge sudah merupakan pemungutan yang wajar di luar negeri. Oleh karena itu dirasa perlu mengikutinya

sebagaimana digariskan ICAO dalam Document 9082-C/1015 mengenai "Statement by the Council to Contracting State on Charge for Airport and Route Air Navigation facilities". Atas dasar hal tersebut sejak tahun 1978 Indonesia bisa mengenakan pungutan dimaksud.

Lembaga PPNPI secara konstan berubah : dulu ada SENOPEN, pemisahan PT.AP-I dan PT. AP-II dll. Juga telah dilakukan beberapa kali studi dan berdasarkan UU Penerbangan No. 1 Tahun 2009 akan direstrukturisasi menjadi satu bentuk badan hukum tersendiri terlepas dari bandara (PT.AP-I/PT.AP-II dan UPT pemerintah).

Deregulasi Penerbangan terus berlanjut dan dijadikan contoh yang sempurna. Tarif angkutan udara menjadi semakin murah. jumlah penerbangan bertambah dan banyak pilihan, dan pelayanan jasa angkutan udara diharapkan juga semakin baik. Hal yang sama diharapkan dapat menjalar pada pembentukan lembaga baru PPNPI.

### 1. Permasalahan

Namun di awal proses pembentukannya pada pembahasan lintas departemen terdapat hambatan permasalahan perbedaan pendapat (belum dicapai kesepakatan). Diantaranya Kementerian Perhubungan selaku instansi teknis PPNPI telah mengusulkan organisasi/lembaga baru bentuknya Perusahaan Umum (Perum). Demikian pula Kementerian Negara BUMN sependapat bila bentuknya Perusahaan Umum, sebaliknya Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia (Kemenkumham) masih berpendapat bahwa bentuk Badan Layanan Umum (BLU)-lah yang tepat. Sementara Kementerian Keuangan menunggu perkembangan terbaik. Belum adanya kesepakatan final yang jelas tentang bentuk badan hukum yang akan diterapkan, menimbulkan banyak permasalahan dan akan semakin tertundanya pembentukan lembaga

baru PPNPI sebagaimana dimaksud dalam UU. Penerbangan No. 1 Tahun 2009 umumnya, dan rencana berlaku awal tahun depan 2011 khususnya.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas kiranya perlu dikaji secara mendalam (komprehensif) dari berbagai aspek sehingga dapat ditemukan alternatif terbaik pemecahannya.

### 2. Tujuan

Melakukan kajian perbandingan antara :

1. Pendekatan legalitas formal dan legalitas material.
2. Sektor pemerintah, sektor swasta atau sektor ketiga.
3. Perusahaan Umum (Perum) dan Badan Pelayanan Umum (BLU).

## II. METODE

Metode yang digunakan penulis dalam membahas permasalahan adalah menggunakan metode Deskriptif Analisis yaitu mengumpulkan data, menggambarkan fakta disertai dengan analisisnya sehingga dapat ditarik kesimpulan. Tehnik pengumpulan data yang digunakan meliputi :

1. Observasi, yaitu peninjauan langsung kepada pihak terkait untuk mendapatkan data dan fakta.. Pengamatan di lakukan di unit/lembaga yang menangani dan atau disertai tugas pembentukan lembaga PPNPI.
2. Studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundangan dan referensi lain yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

### Landasan Teori

Dasar hukum pembentukan lembaga Penyelenggara .Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (PPNPI) adalah Pasal 271 Undang-undang Penerbangan Nomor 1 Tahun 2009 yang berbunyi sbb:

- (1)Pemerintah bertanggung jawab menyelenggarakan pelayanan navigasi

penerbangan terhadap pesawat udara yang beroperasi di ruang udara yang dilayani.

(2) Untuk menyelenggarakan pelayanan navigasi penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pemerintah membentuk satu lembaga penyelenggara pelayanan navigasi penerbangan.

(3) Lembaga penyelenggara pelayanan navigasi penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memenuhi kriteria sebagai berikut : mengutamakan keselamatan penerbangan, tidak berorientasi kepada keuntungan, secara financial dapat mandiri, dan biaya yang ditarik dari pengguna dikembalikan untuk biaya investasi dan peningkatan operasional (cost recovery)..

(4) Lembaga penyelenggara pelayanan navigasi penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada Menteri.

## PEMBAHASAN

### a). Pendekatan Legalitas Formal dan Legalitas Material

Terkait dengan bunyi pasal 271 tersebut diatas, Menteri Hukum dan HAM RI dengan suratnya nomor : M.MH.PP. 02.03-19 tanggal 19 Mei 2010, manafsirkan/menyimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Penyelenggara pelayanan navigasi penerbangan terhadap pesawat udara merupakan tanggung jawab pemerintah.
2. Untuk melaksanakan tanggung jawab tersebut, pemerintah membentuk satu lembaga penyelenggara pelayanan navigasi penerbangan.
3. Lembaga tersebut harus memenuhi kriteria mengutamakan keselamatan penerbangan, tidak berorientasi keuntungan, secara finansial dapat mandiri, dan biaya yang ditarik dari pengguna dikembalikan untuk biaya investasi dan peningkatan operasional (cost recovery);

4. Lembaga tersebut dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada Menteri yang membidangi urusan penerbangan (dalam hal ini Menteri Perhubungan)

Selain itu Pasal 277 UU Penerbangan NO.: 1 Tahun 2009 menyatakan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan prosedur pembentukan dan sertifikasi lembaga penyelenggara pelayanan penerbangan, serta biaya pelayanan jasa navigasi penerbangan diatur dengan Peraturan Menteri.

Dengan demikian (Kemenkumham berpendapat bahwa) bentuk badan hukum dari lembaga PPNPI baru adalah BADAN LAYANAN UMUM. Pendapat Kemenkumham ini nampaknya hanya didasarkan pada sekilas legalitas formal semata, belum pada pertimbangan pendekatan legalitas material – materi inti isi pokok yang terkandung dalam seluruh peraturan perundangan sebagaimana bahasan berikut.

### b). Pandangan / usulan Kemenhub.

Philosofi maksud dan tujuan Kementerian Perhubungan membentuk lembaga baru PPNPI adalah untuk :

- a Membersihkan fungsi yang tidak perlu, dengan menyingkirkan fungsi-fungsi yang tidak sejalan.
- b Memisahkan fungsi pengarahan dan fungsi pelaksanaan.
- c Memperbaiki tujuan.

Sebagaimana diketahui bersama bahwa organisasi/lembaga PPNPI yang akan dibentuk bukanlah merupakan murni lembaga baru, melainkan lembaga lama yang dikembangkan melalui restrukturisasi pemisahan antara/menjadi fungsi bandara dan fungsi navigasi penerbangan (ATS) yang semula menjadi satu fungsi kebandarudaraan. Dalam rangka maksud dan tujuan diatas pemerintah telah berhasil menyingkirkan fungsi-fungsi yang tidak perlu yang semula dimiliki lembaga navigasi penerbangan (ATS)

misalnya fungsi meteorological menjadi/kedalam BMG, search and rescue - BASARNAS dan penyelidikan kecelakaan pesawat-udara - KNKT. Fungsi-fungsi tersebut masih diperlukan hanya dibersihkan atau sebagian disingkirkan, sehingga mungkin kata yang lebih tepat diduplikasikan. Misalnya fungsi meteorological masih tetap diperlukan namun hanya yang berkaitan dengan penerbangan. Yang berkaitan dengan iklim, cuaca untuk keperluan pertanian dipisahkan, dibersihkan dianggap tidak sejalan dengan PPNPI sehingga perlu dipisahkan / disingkirkan. Demikian pula dengan fungsi-fungsi yang lainnya yang telah dipisahkan BASARNAS, KNKT, Dengan lembaga baru PPNPI fungsi kebandarudaraan PT.AP-III dan UPT diharapkan masing-masing terpisah menjadi satu bentuk badan hukum tersendiri.

Disamping itu perlunya memisahkan fungsi pengarah dan fungsi pelaksanaan pada navigasi penerbangan. Ini diperlukan karena peran inti pemerintah sebenarnya adalah kemampuan mengarahkan.

Selanjutnya perlunya memperbaiki tujuan. Mendefinisikan dan meredefinisikan tujuan : hasil yang dirasa penting, dan maksud yang ingin dicapainya. Untuk mencapai maksud tersebut pemerintah perlu merestrukturisasi menjadi organisasi tersendiri yang baru terpisah dari bandara.dengan memperhatikan faktor internal dan eksternal. Faktor internal diantaranya bentuk lembaga/organisasi sebelumnya adalah Perum sehingga seyogyanya sama dengan yang telah ada.. Faktor eksternal diantaranya kepentingan nasional dan internasional. Kepentingan internasional juga harus diperhatikan karena navigasi penerbangan sarat dengan peraturan dan konvensi internasional yang telah digariskan organisasi penerbangan sipil internasional ICAO, diantaranya : harus merupakan tanggung jawab negara,

mengutamakan keselamatan penerbangan, secara financial mandiri, memiliki otonominya sendiri dan hasil pungutan dikembalikan untuk biaya investasi dan peningkatan oprasional dsb-nya.

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut diatas, maka disusunlah rancangan peraturan pemerintah yang isinya sebagaimana dimaksud pada pasal 271 UU Penerbangan yang baru Nomor 1 Tahun 2009. Inilah yang dimaksud dengan landasan legalitas material : materi inti isi pokoknya, yang merupakan visi - filosofi maksud dan tujuan dasarnya dari pembentukan lembaga baru PPNPI.

#### c). Sudut pandang Kemeneg BUMN

Pada dasarnya Kementerian Negara BUMN sependapat dengan usulan Kementerian Perhubungan bila lembaga PPNPI dalam bentuk

Hukum Perum sebagaimana filosofi maksud dan tujuan diatas. Merupakan pengembangbiakan lembaga lama yang diharapkan bisa lebih efektif dan efisien melalui spesialisasi menjadi hanya satu lembaga Air Traffic Services. Dalam rangka pembaruan : restrukturissi, reformasi, debirokratisasi dan lainnya hendaknya sejalan dengan

deregulasi penerbangan yang dicanangkan sebelumnya.sehingga tidak menyimpang dari filosofi maksud tujuan semula.

Sebagaimana disebutkan diatas, dalam melakukan pembersihan, pemerintah menghapuskan fungsi-fungsi yang tidak lagi memberi kontribusi pada sasaran inti lembaga PPNPI – dengan melepaskan ke tingkat pemerintahan yang berbeda. Misalnya fungsi pelayanan informasi pencarian dan pertolongan (search and rescue) serta penyelidikan kecelakaan pesawat udara yang semula dimiliki lembaga PPNPI, dilepaskan, dialihkan atau diduplikasikan dengan BASARNAS dan KNKT. Fungsi pelayanan informasi meteorologi dialihkan/

diduplikasikan dengan BMG. Kini giliran fungsi kebandarudaraan dimaksudkan akan dipecah kedalam 2 (dua) fungsi yaitu fungsi Airport service dan air traffic service

Selanjutnya memisahkan fungsi pengarahan dan fungsi pelaksanaan pada lembaga PPNPI adalah memisahkan fungsi yang secara fundamental memiliki tujuan berbeda kedalam organisasi yang berbeda-beda sebagaimana tersebut diatas. Tujuan antara pelayanan airport/bandara dengan pelayanan Air Traffic Services adalah berbeda sehingga perlu ditangani oleh organisasi yang berbeda. Pendekatan ini memisahkan peran pembuat kebijakan dan peraturan (yang selama ini dilakukan pemerintah Ditjen. Perhubungan udara Departemen Perhubungan) dengan peran penyampaian pelayanan dan penegakan yang dilakukan oleh lembaga PPNPI. Oleh karena itu jasa kebandarudaraan yang ada sekarang perlu dipisah dibagi menjadi 2 (dua) organisasi/perusahaan yaitu pertama jasa pelayanan bandara dan jasa pelayanan navigasi penerbangan (airport service and air traffic services).

Setelah memilah fungsi pengarahan dengan pelaksanaan, pemerintah Ditjen Perhubungan Udara departemen perhubungan perlu kemampuan mengarahkannya. Perlu mengembangkan system yang bisa membantu secara terus menerus untuk mendefinisikan dan meredefinisikan tujuan outcome (hasil) yang dirasanya paling penting – dan maksud yang ingin dicapainya. Bagaimana memperbaiki tujuan : zero accident misalnya dst-nya, tentu akan nantinya berbeda antara sebelum dan sesudahnya.

#### **d) Fungsi Umum Pemerintahan dan Fungsi Usaha Publik.**

Sudah tentu pemerintah harus bertanggung jawab karena tidak saja merupakan fungsi usaha publik tetapi juga fungsi umum pemerintahan. Pelayanan PPNPI merupakan

fungsi umum pemerintahan, karena negara wajib memberikan pelayanan diantaranya : meteorological service, flight information service, search and rescue yang ini semua harus diberikan pelayanan secara cuma-cuma baik diminta ataupun tidak. Apabila lembaga PPNPI dianggap sebagai fungsi umum pemerintahan, maka pelayanannya tidak boleh untuk memungut bayaran sebagaimana pada kegiatan pelayanan kepolisian dan pertahanan keamanan negara untuk kemanfaatan umum bersama. Sedangkan sebagai fungsi usaha publik karena ia juga memberikan pelayanan lainnya seperti : Ait Traffic Service, communication facilities and navigation aid yang membutuhkan investasi biaya besar sehingga dibenarkan memungut bayaran.

Dengan demikian pada dasarnya semula navigasi penerbangan disamping memiliki fungsi umum pemerintahan juga fungsi usaha publik. Dengan lembaga yang baru nanti fungsi umum pemerintahan yang ada melekat pada navigasi penerbangan telah dipisahkan/disingkirkan/diduplikasikan pada organisasi yang lain, maka PPNPI hanya bertindak sebagai fungsi usaha publik sebagai aktivitas yang menghasilkan pendapatan.

#### **e) Perusahaan Umum (Perum) atau Badan Layanan Umum.**

Yang disebutkan diatas pada dasarnya adalah mengklasifikasi pelayanan umum dalam 2 (dua) kategori. Pertama fungsi umum pemerintahan yang sebenarnya tidak menghasilkan pendapatan, dan kedua fungsi usaha publik yang menghasilkan pendapatan. Berdasarkan pasal 270 UU Penerbangan No.1/2009, jenis pelayanan navigasi penerbangan meliputi :

a Pelayanan lalu lintas penerbangan (air traffic services)

b Pelayanan telekomunikasi penerbangan (aeronautical telecommunication service).

- c Pelayanan informasi aeronautika (aeronautical information service)
- d Pelayanan informasi meteorologi penerbangan (aeronautical meteorological services), dan
- e Pelayanan informasi pencarian dan pertolongan (search and rescue)

Dari 5 (lima) jenis pelayanan tersebut 2 (dua) diantaranya yaitu pelayanan informasi meteorologi penerbangan (d) dan pelayanan informasi pencarian dan pertolongan (e) adalah merupakan fungsi umum pemerintahan yang telah dialihkan/diduplikasikan dengan tingkat pemerintahan yang lain (dhi. BMG dan BASARNAS, KNKT) yang tidak dapat dibenarkan untuk menghasilkan pendapatan. Sedangkan jenis pelayanan (a, b dan c) adalah merupakan jenis pelayanan fungsi usaha publik yang dapat dibenarkan untuk menghasilkan pendapatan.

Berdasarkan uraian diatas, maka lembaga baru PPNPI hanya memiliki fungsi usaha publik.

Fungsi usaha publik dibagi ke dalam 3(tiga) kategori, yaitu :

- 1).Aktivitas yang dirancang untuk menghasilkan laba;
- 2).Aktivitas yang dibentuk untuk mendapatkan modal kembali (impas) tetapi tidak menghasilkan laba;
- 3).Aktivitas yang secara parsial, tidak keseluruhan, dapat mendukung mereka sendiri.

Peraturan perundangan yang mengatur ketiga fungsi usaha publik tersebut diatas adalah:

1. Yang menghasilkan laba, adalah bentuk badan hukum Perum, Perseroan Terbatas (Tbk) diatur dalam UU No. 23 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
2. Modal kembali (impas) adalah UU NO. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU)

3. Secara parsial, tidak keseluruhan, dapat mendukung mereka sendiri. Adalah UU NO. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan Peraturan Pemerintah NO.22 Tahun 1997 Jenis dan Penyetoran PNB.

Hingga kini yang terus dan masih menjadi perbedaan dan perdebatan sehingga belum ada kesepakatan lintas departemen khususnya Kemenkumham adalah persoalan pilihan, apakah lembaga baru PPNPI yang akan dibentuk adalah termasuk kategori nomor 1 yaitu sebagai Aktivitas pelayanan yang dirancang untuk menghasilkan laba. Atau pilihan nomor 2 yaitu aktivitas pelayanan yang dibentuk untuk mendapatkan modal kembali (impas) tetapi tidak menghasilkan laba.

Dasar hukum pembentukan lembaga baru PPNPI adalah pasal 271 UU Penerbangan No. 1/2009. Dari dasar hukum yang sama Kemenkumham menafsirkan yang cocok adalah pilihan pada nomor 2 yaitu dibentuk (hanya) untuk mendapatkan modal kembali (impas), tetapi tidak menghasilkan laba, sehingga berpendapat bahwa bentuk badan hukum yang cocok adalah BLU. Sedangkan Kemenhub dan Kemeneq BUMN menafsirkan pasal 271 dengan pilihan nomor 1 sebagai aktivitas pelayanan yang dirancang untuk menghasilkan laba, sebagaimana filosofi maksud dan tujuan pembentukannya.

Berdasarkan uraian diatas penulis berpendapat Kemenkumham telah menafsirkan secara keliru bahwa lembaga PPNPI ditafsirkan dan dikategorikan sebagai aktivitas yang dibentuk (hanya) untuk mendapatkan modal kembali (impas) tetapi tidak menghasilkan laba. Padahal filosofi maksud dan tujuan dari pembentukan lembaga PPNPI pada dasarnya dirancang untuk menghasilkan laba sebagaimana pula pada maksud dan tujuan

pendirian lembaga kebandarudaraan BUMN PT. AP-I dan PT.AP-II.

**f) Pertentangan pendapat antara Kelompok Konservatif dengan kelompok Liberal.**

Ada perbedaan dan pertentangan pendapat yang sangat kuat antara kelompok konservatif dengan liberal, walaupun keduanya tidak mau disebut demikian dan sama-sama menghendaki yang lebih baik, namun cara pandang dan pilihan berbeda. Secara umum keduanya telah sepakat bahwa PPNPI adalah merupakan fungsi usaha publik, namun pada pilihan nomor berapa atau aktivitas yang mana mereka belum. Kelompok liberal menginginkan sebagai lembaga yang dirancang untuk menghasilkan laba, untuk itu haruslah badan hukum nomor 1 dalam bentuk Perum. Sementara kelompok konservatif pada pilihan nomor 2 dan atau minimal 3.

Jika dirancang hanya untuk menutupi biaya (titik impas / cost recovery) atau modal kembali, tetapi tidak menghasilkan laba mungkin bentuk badan hukum yang cocok adalah badan layanan umum (BLU). Sedangkan pada lembaga PPNPI disamping diharapkan mencapai titik impas juga secara finansial harus dapat mandiri, juga termasuk untuk menutupi biaya operasi dan investasi, penelitian dan pengembangan dll, Untuk dapat memenuhi kriteria tersebut berarti lembaga harus memiliki otonomi yang luas, maka yang cocok/tepat adalah jelas Perum.

Disamping itu perlu juga dipahami bahwa dalam menafsirkan pasal 271 haruslah dalam pengertian yang bulat lengkap dan utuh sebagaimana ilustrasi berikut ini ::

01. UU menyebutkan : \*Tidak berorientasi keuntungan\*, bukan berarti tidak boleh mendapat untung. Maksud dan tujuan lembaga PPNPI dalam bentuk Perum hanya mendapat laba ekonomi nol atau laba normal,

yaitu penerimaan total sama dengan biaya totalnya. Karena manajemen diharapkan bisa mencegah inefisiensi dan pemborosan yang tidak perlu. Demikian pula laba ekonomi sebesar nol (titik impas) tidak berarti perusahaan menderita kerugian, karena bisa jadi laba yang diperoleh perusahaan PPNPI positif. Hal inilah yang dikehendaki masyarakat transportasi udara dan otoritas yang berwenang Departemen Perhubungan serta Organisasi Penerbangan sipil internasional (ICAO)

02. Secara financial mandiri, ini hanya berlaku pada lembaga bentuk Perum, Pada BLU tidak bisa mandiri karena jika pengeluaran lebih besar dari pada pendapatan, maka terjadi rugi – kekurangan ditanggung pemerintah, ini berarti ada intervensi pemerintah. Disamping itu disebut mandiri bila bisa membiayai diri sendiri tanpa pengaruh dan tekanan dari pihak luar termasuk campur tangan pemerintah melalui subsidi misalnya. Untuk itu ia harus berinvestasi untuk mendapatkan keuntungan yang wajar diatas biaya operasi. Oleh karena itu mandiri berkaitan dengan otonomi yang lebih luas.

03. Biaya yang ditarik dari pengguna dikembalikan untuk biaya investasi dan peningkatan operasional (cost recovery.) Kalimat ini melengkapi pernyataan diatas secara bulat dan utuh, bahwa yang cocok adalah untuk bentuk Perum. Karena jika BLU tidak dibenarkan memperoleh keuntungan.

04. Disamping itu lembaga PPNPI harus terus melakukan penelitian dan pengembangan untuk tetap dapat mengikuti perkembangan pemberian pelayanan setaraf internasional. Ini memerlukan pembiayaan flexible yang hanya bisa dilakukan apabila bentuknya Perum yang mandiri dan memiliki otonomi yang bebas dari peraturan yang kaku./membatasi.

Semula kelompok konservatif kiri menghendaki agar navigasi penerbangan

dikembalikan lagi kepada pemerintah sebagaimana zaman SENOPEN, sebagai aktivitas yang secara parsial, tidak keseluruhan, dapat mendukung mereka sendiri, dengan imbalan jasanya sebagaimana diatur dalam UU No. 20/1997 tentang PNPB, namun akhirnya hilang lenyap karena tuntutan tersebut dianggap sebagai tidak masuk akal suatu kemunduran total.

**g) Monopoli Alamiah dan Hak Usaha Eksklusif lembaga baru PPNPL**

Pada ayat 2 pasal 271 menyebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan navigasi penerbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah membentuk satu lembaga penyelenggara pelayanan navigasi penerbangan.

Ayat tersebut mengandung maksud bahwa Pemerintah, melalui UU Penerbangan No.1/2009 memberikan hak monopoli alamiah kepada lembaga baru PPNPI hanya SATU lembaga di Indonesia. Kepentingan khalayak ramai akan dapat dimaksimumkan apabila lembaga PPNPI diberi hak usaha eksklusif yaitu perusahaan tunggal. Namun pada saat yang sama PPNPI harus menjual jasanya dengan harga yang layak melalui peraturan pemerintah (dhi. Kemenhub). dan ketentuan internasional/ICAO (tidak berorientasi keuntungan, cost recovery dst-nya). Atas dasar alasan inilah Kementerian Perhubungan walaupun mengharapkan bentuknya Perum yang semestinya juga bertanggung jawab kepada Kementerian negara BUMN, menghendaki cukup bertanggung jawab kepada Menteri Perhubungan. Namun demikian tidak berarti bahwa Kementerian Negara BUMN tidak berhak mencampuri sepanjang sepanjang hal itu ada kepentingan/kewenangannya.

**h) Kepentingan Nasional dan Internasional (ICAO)**

Pelayanan navigasi penerbangan tidak saja untuk melayani penerbangan nasional tetapi juga penerbangan internasional, sehingga memiliki kepentingan nasional dan internasional.

Oleh karena itu Lembaga .baru PPNPI sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memenuhi kriteria sebagai berikut :

- 01.mengutamakan keselamatan penerbangan,
- 02.tidak berorientasi kepada keuntungan,
- 03.secara financial dapat mandiri,
- 04.dan biaya yang ditarik dari pengguna dikembalikan untuk biaya investasi dan peningkatan operasional (cost recovery).

Masing-masing sub ayat dapat dijelaskan sbb:

01.Mengutamakan keselamatan penerbangan, maksudnya bahwa keselamatan penerbangan adalah yang pertama dan utama, tercermin pada maksud dan tujuan. serta visi misi lembaga PPNPI

02.Tidak berorientasi keuntungan, Jika keuntungan yang diutamakan maka keselamatan dan keamanan penerbangan kemungkinan akan menjadi terabaikan. Oleh karena itu ICAO mewajibkan mengutamakan keselamatan penerbangan Keuntungan yang ada dikembalikan lagi untuk investasi peningkatan keselamatan penerbangan, penelitian dan pengembangan, untuk mencapai standar pelayanan internasional.

03.Secara financial dapat mandiri, dan biaya yang ditarik dari pengguna dikembalikan untuk biaya investasi dan peningkatan operasional (cost recovery). Kalimat ini melengkapi dan menjelaskan ayat sebelumnya secara totalitas keseluruhan bulat dan utuh dari ayat 3 pasal 271 UU NO.1/2009. Hal ini telah sesuai dengan kepentingan nasional dan internasional dengan prinsip dasar Convensi Chicago Tahun 1944, yang digariskan dalam Document 9082/5 yang berjudul : Statement By the Council to Contracting State on

Charges for Airport and Air Navigation Services.

Selanjutnya pada ayat 4 pasal 271 disebutkan bahwa : Lembaga PPNPI sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada Menteri (dhi Menteri Perhubungan yang membidangi urusan penerbangan) Seperti kita ketahui jika semula bandara BUMN hanya bertanggung jawab kepada Kementerian Perhubungan, maka regulasi dan manajemen berada menjadi wewenang tunggal Departemen Perhubungan. Sejak adanya Kementerian Negara BUMN, maka sejak saat itu bentuk badan hukum Perusahaan Umum/bandara BUMN adalah berarti harus berdiri diatas dua kaki (pertanggungjawaban ganda). Kaki kanan manajemen dalam hal tanggung jawab ekonomi dan keuangan kepada Kementerian Negara BUMN, sedangkan kaki kirinya kepada Departemen teknis perhubungan yang membidangi penerbangan. Adanya dua lembaga dimaksudkan untuk saling mengontrol, Namun hal ini kadang menimbulkan benturan kepentingan. Pada periode yang lalu dapat menjadi contoh yang sempurna. Ketika Meneg BUMN menunjuk Direksi untuk bandara PT.AP-II memilih orang dari luar (Ditjen. Perhubungan Darat), sementara Dephub menginginkan dari dalam Perhubungan Udara agar sesuai dengan bidang yang ditanganinya. Sebagai akibatnya telah terjadi benturan kepentingan. Direktur Utama PT.AP-II dan Kemeneg B'UMN menghendaki keuntungan yang se-tinggi2-nya dengan mengorbankan pelayanan, sementara Dephub menginginkan tingkat pelayanan yang maksimal tanpa mempedulikan kewajiban target laba perusahaan. Benturan kepentingan ini mengakibatkan penurunan kinerja standar keselamatan penerbangan, terutama yang dicurigai pada pelayanan navigasi penerbangan yang dinilai semakin memburuk,

yang mengakibatkan tragedi nasional. Hal inilah yang tidak dikehendaki pimpinan nasional dan ICAO. Memperhatikan pengalaman tersebut, maka dalam pembahasan rancangan UU NO.1/2009 tentang Penerbangan dimasukkan dalam pasal 271 dan 277, dimana intinya agar dalam pembentukan Lembaga baru PPNPI harus bertanggung jawab kepada Menteri Perhubungan. Sehubungan dengan hal tersebut, bila nantinya lembaga PPNPI bentuknya badan hukum Perusahaan Umum, maka yang dimaksud dengan Menteri, dapat ditempuh 2 (dua) Alternatif berikut ini :

01.Menteri, adalah menteri yang membidangi urusan penerbangan (dhi Menteri Perhubungan). Jika alternatif ini yang dipilih maka Dephub harus meminta pendelegasian wewenang kepada Kemeneg BUMN.

02.Menteri, adalah masing-masing Menteri yang bersangkutan (maksudnya jika masalah teknis adalah Kemenhub, sedangkan jika masalah ekonomi dan keuangan Kemeneg BUMN.

Pada dasarnya landasan hukum pasal 271 UU Penerbangan NO. 1/2009 berkaitan dengan pembentukan lembaga PPNPI adalah dalam rangka mengadopsi dan memenuhi baik kepentingan nasional maupun internasional. Kepentingan nasional adalah dalam rangka menjamin kesinambungan dan stabilitas pemberian pelayanan navigasi penerbangan di Indonesia. Kepentingan internasional karena pada dasarnya penerbangan memiliki sifat internasional dimana tidak dibatasi oleh wilayah, negara, agama dan bahasa. Untuk maksud tersebut ICAO telah menetapkan standard and recomendate practice demi keselamatan penerbangan Di bidang regulasi ekonomi navigasi penerbangan diatur dalam Doc 9082/2 : Statement by the Council to Contracting States on Charges for Airport and Air Navigation Services. Regulasi ekonomi

navigasi penerbangan yang berkaitan erat dengan pasal 271 ayat 3 UU No.1/2009, diantaranya alinea 34 sbb. ::

When establishing the cost basic for air navigation services charges, the following principles should be applied :

1. The cost to be share is the full cost of providing the air navigation services, including appropriate amounts for cost of capital and depreciation of assets, as well as the cost of maintenance, operation, management and administration
2. The cost to be taken account should be those assessed in relation to the facilities and services.
3. The cost of air navigation services provided during the approach and aerodrome phase of aircraft operation should be identified separately.
4. Air navigation services may produce sufficient revenue to exceed all direct and indirect operating cost and so provide for a reasonable return on assets to contribute toward necessary capital improvements.

Prinsip dasar ini telah menjadi filosofi dasar hukum pasal 271 UU Penerbangan Nomor 1/2009 tentang pembentukan lembaga PPNPI.

#### **i) Memilih Alternatif Terbaik : Sektor Pemerintah, Sektor Swasta Atau Sektor Ketiga?**

Menurut David Osborne dalam bukunya *reinventing government* (1992) bahwa sebagian besar orang telah diajari bahwa sektor pemerintah dan swasta mempunyai dunia yang berbeda, pemerintah semestinya tidak campur tangan dalam bisnis, dan bisnis semestinya tidak mempunyai kepentingan dengan pemerintah. Ini merupakan prinsip sentral dari model birokrasi. Sedikit sekali pelayanan yang secara tradisional diberikan oleh sektor pemerintah dan saat ini tidak diberikan oleh sektor swasta di manapun – dan sebaliknya. Swasta-swata menjalankan

sekolah negeri. Pemerintah menjalankan dana modal ventura. Lembaga-lembaga nirlaba atau sektor ketiga menjalankan bank dan membangun real estate.

Ketika orang bertanya pada waktu pembahasan RUU Penerbangan sektor mana yang paling baik dapat menangani tugas khusus : pemberian pelayanan navigasi penerbangan. Mereka juga cenderung hanya berpikir memikirkan dua sektor : pemerintah atau swasta – (oleh Ditjen. Perhubungan Udara atau BUMN/swasta semacam PT.AP-I/II Tetapi organisasi sukarela atau nirlaba seperti koperasi, yayasan sering sangat berbeda dengan organisasi pemerintah maupun bisnis swasta yang mencari laba. Sektor ketiga sudah ada lama sebelum sebagian besar pelayanan pemerintah ada. Lembaga PPNPI dikelola oleh koperasi, yayasan juga bisa jalan, hanya efektif atau tidak.

Swastanisasi adalah salah satu alternatif yang dimiliki pemerintah. Tetapi sama jelasnya swastanisasi lembaga PPNPI bukan solusinya. Swastanisasi hanyalah titik awal yang keliru untuk suatu pembicaraan mengenai peran pemerintah. Pelayanan navigasi penerbangan dapat dikontrakan atau dialihkan ke sektor swasta. Tetapi pemerintahan (governance) tidak. Kita dapat menswastakan fungsi-fungsi pengarahan yang terpisah, tetapi tidak keseluruhan proses pemerintahan. Kita dapat menswastakan pelayanan navigasi penerbangan (PPNPI) tetapi tidak keseluruhannya. Unsur-unsur, bagian-bagian atau fungsi-fungsi Pelayanan PPNPI seperti : approach control service, aerodrome control service, communication facilities and navigation aids (used by aircraft operators for purely commercial purposes) dapat dialihkan atau dikontrakan ke swasta. Tetapi fungsi pengarahan pemerintahan, dan unsur-unsur pelayanan PPNPI yang bersifat/merupakan

fungsi-fungsi pengarahan pemerintahan yang lain terpisah seperti : search and rescue (basarnas), accident investigation (KNKT), information charts and information service (NOTAM), meteorological service (BMG) TIDAK BISA dan TIDAK BOLEH dialihkan ke swasta. Jika kita melakukan demikian atau jika seluruh proses pemerintahan dalam pelayanan navigasi penerbangan di swastanisasi, maka kita tidak akan mempunyai mekanisme untuk mengambil keputusan kolektif, tak punya cara untuk menetapkan peraturan pasar, tak punya sarana untuk memaksakan peraturan perilaku. Tidak perlu adanya lembaga pendidikan ATC misalnya. Kita akan kehilangan semua rasa keadilan dan sifat mengutamakan kepentingan orang lain : pelayanan search and rescue, accident investigation, aeronautical charts and information service, meteorological service kesemuanya itu adalah unsur-unsur atau bagian-bagian pelayanan PPNPI yang merupakan fungsi-fungsi pengarahan pemerintahan yang tidak dapat menghasilkan laba. Karenanya akan hampir tidak ada yang memberikan pelayanan tersebut jika diserahkan kepada sector swasta murni, atau sebaliknya harganya menjadi sangat mahal jika semuanya dibebankan kepada operator penerbangan/konsumen. Sementara organisasi sector ketiga sekalipun ada yang bersedia tidak akan pernah dapat memikul seluruh beban.

Swasta melakukan beberapa hal lebih baik dibanding pemerintah, tetapi pemerintahpun melakukan beberapa hal lebih baik dibanding swasta. Sektor pemerintah biasanya lebih baik, misalnya, pada manajemen kebijakan, regulasi, menjamin keadilan, menjamin kesinambungan dan stabilitas pelayanan. Swasta/bisnis biasanya lebih baik pada pelaksanaan tugas-tugas ekonomi, inovasi, mengulangi pengalaman yang berhasil. Sektor

ketiga biasanya paling baik dalam melaksanakan tugas yang tidak/sedikit mendatangkan laba. Mereka yang mendukung swastanisasi PPNPI karena betul-betul tidak menyukai pemerintah adalah sama sesatnya dengan mereka yang menentang swastanisasi PPNPI karena betul-betul tidak menyukai swasta.

Yang benar adalah bahwa kepemilikan dari suatu lembaga PPNPI – baik dimiliki oleh pemerintah maupun swasta – jauh kurang penting dibanding dinamika pasar atau lembaga yang menghasilkannya. Faktor-faktor yang menentukan harus menggunakan ransangan yang mendorong mereka yang ada di dalam sistem navigasi penerbangan. Apakah mereka termotivasi untuk unggul? Apakah mereka bertanggung jawab atas hasilnya? Apakah mereka bebas dari peraturan dan ketetapan yang membatasi? Apakah wewenang cukup terdesentralisasi untuk memungkinkan cukup fleksibilitas? Apakah imbalan mencerminkan mutu kinerja mereka?. Pertanyaan-pertanyaan seperti ini adalah penting – bukan pertanyaan itu kegiatan pemerintah atau swasta.

Kabinet Indonesia bersatu dan DPR pada dasarnya telah sepakat bahwa pertanyaan diatas itu penting, Oleh karena itu perlulah diuji dan buktikan manakah yang lebih baik untuk diterapkan pada lembaga baru PPNPI antara pilihan bentuk badan hukum Perusahaan Umum (Perum) atau Badan Layanan Umum, dengan pertanyaan tersebut diatas. Secara keseluruhan bentuk Perum akan jelas lebih baik dibanding BLU. Bentuk Perum akan lebih termotivasi untuk unggul, lebih bertanggung jawab atas hasilnya dan lebih bebas dari peraturan dan ketetapan yang terlalu membatasi. Disamping itu bentuk Perum akan lebih memiliki wewenang yang cukup terdesentralisasi untuk memungkinkan cukup fleksibilitas, karena lebih mewirusaha,

birokrasi lebih pendek dan sederhana. Dan yang terakhir, pertama dan utama ialah imbalan/gaji Perum lebih baik, lebih besar dan lebih mencerminkan keadilan dan mutu kinerjanya. Lembaga PPNPI bentuk Perum bukanlah swasta murni, sifatnya masih Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sahamnya 100% milik pemerintah, dan tidak boleh diprivatisasi. Hanya dimanagemen secara setengah swasta (quasy public) Sebagai contoh perbandingan antara karyawan yang bekerja di bandara BUMN dengan yang di bandara UPT pemerintah, jelas lebih baik pada bandara BUMN. Oleh karena itu ketika komunitas masyarakat navigasi penerbangan Indonesia khususnya dan bandara BUMN umumnya mendengar bahwa lembaga PPNPI yang akan dibentuk pemerintah ada kemungkinan BLU, mereka merasa kecewa, sekan pemerintah tidak memahami maksud dan tujuan pembentukannya, tidak nyaman/apatis. Bahkan mereka merencanakan demo secara besar-besaran jika pemerintah memaksakan bentuknya BLU.

Dengan demikian rasanya masuk akal menyerahkan pelaksanaan layanan navigasi penerbangan ketangan badan hukum bentuk Perusahaan Umum BUMN, jika dengan melakukan demikian suatu pemerintahan dapat lebih efektif, efisien, adil maupun bertanggung jawab. Dengan bentuk BUMN 100% saham milik pemerintah, bukan swasta murni sebagaimana Indosat. Karena peralihan monopoli pemerintah ke tangan monopoli swasta tidak hanya tidak berguna tetapi harganya menjadi sangat mahal, sehingga jarang yang mencapai happy ending. Ini pengalaman yang sangat pahit sehingga sebagai alasan kaum konservatif menentang keras.

Tetapi kita tidak boleh salah menduga terhadap suatu ideologi besar untuk menswastakan pemerintahan. Ketika

pemerintah menjalin kontrak dengan bisnis swasta, atau ketika suatu bandara UPT akan dialihkan menjadi bandara BUMN PT.AP-I / PT. AP-II kalangan konservatif sering berbicara seolah-olah pemerintah mengalihkan tanggung jawab negara yang fundamental ke sektor swasta. Ini omong kosong, pemerintah Departemen Perhubungan mengalihkan pelaksanaan pemberian pelayanan, bukan tanggung jawab atas pelayanan. Sebagaimana pada bandara BUMN, pemerintah mengalihkan pelaksanaan pemberian pelayanan bandara kepada PT. AP-I / PT. AP-II. Pemerintah masih tetap memiliki tanggung jawab atas pelayanan bandara BUMN tersebut. Dalam segala tingkatannya : perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya.

Hal yang sama semestinya juga bisa berlaku diterapkan pada lembaga baru PPNPI yang akan dibentuk. Tidak ada perbedaan yang berarti. Kalaupun ada sedikit perbedaan terletak pada menjadi satu lembaga tersendiri terpisah dari bandara, dari yang semula tiga institusi : PT. AP-I, PT. AP-II dan UPT bandara pemerintah.

Namun yang menjadi masalah besar dan hingga kini masih tetap berlangsung yang menjadikannya berlarut-larut atau tertundanya pembentukan lembaga baru PPNPI adalah masih kuatnya perbedaan dan pertentangan pendapat antara yang katakanlah penulis sebut dengan kaum konservatif dengan kaum liberal sebagaimana disebutkan diatas. Sebagai bukti dapat dilihat pada hasilnya sebagaimana tercantum Pasal 271 Undang-undang Penerbangan Nomor 1 Tahun 2009. Pasal ini dapat dikatakan mencerminkan hasil kompromi terselubung. Keduanya ingin mencuri kemenangan pada babak berikutnya selanjutnya Maksudnya dalam pasal ini tidak menunjuk sektor mana : pemerintah, swasta atau sektor ketiga dan atau bentuk badan

hukum Perum atau BLU. Kaum konservatif menghendaki dikembalikan lagi ke pemerintah, sebaliknya kelompok liberal ke swasta. Konservatif menghendaki walaupun menjadi lembaga tersendiri harus dalam bentuk BLU Mereka secara kontinue berusaha agar dikembalikan lagi fungsinya kepada pemerintah. Sementara itu yang berpandangan liberal menghendaki diserahkan ke swasta, walaupun ada unsur pemerintahannya mengharapkan dalam bentuk badan hukum perusahaan umum BUMN. Masa pertentangan antara kedua belah pihak diharapkan segera berakhir demi mencapai target waktu sebagaimana diamanatkan UU Penerbangan Nomor 1 Tahun 2009. Penulis melihat sekarang bahwa yang mendorong dibentuk Perum jauh lebih kuat dibanding yang menentangnya. Kesimpulannya bahwa persoalannya bukanlah negeri versus swasta, atau Badan Layanan Umum versus Perum melainkan monopoli versus kompetisi. Bentuk badan hukum Perum lebih memiliki sifat kompetisi dibanding BLU yang lebih bersifat monopoli.

### III. HASIL PENELITIAN

Seperti disebutkan diatas, dari sumber yang sama pasal 271 UU Penerbangan No. : 1/2009, telah ditafsirkan berbeda. Kemenkumham berpendapat bahwa bentuk badan hukum yang cocok adalah BLU, sementara Kemenhub dan Kemeneg BUMN adalah yang tepat adalah Perum. Yang pertama dengan pendekatan legalitas formal semata, sedangkan yang kedua dengan pendekatan legalitas material : materi inti isi pokoknya filosofi maksud dan tujuan dasarnya atau visi dan misi pembentukannya. Akibatnya belum ada kesepakatan final dalam pembahasan secara lintas Departemen. Terdapat 2 atau 3 alternatif pilihan, yaitu :

01.Pertama, tetap berpegang teguh pada pendirian semula bahwa bentuk badan hukum yang tepat adalah Perusahaan Umum (Perum).

02.Kedua, menerima saran/pendapat Kemenkumham bentuk badan hukumnya adalah BLU

03.Ketiga, Status Quo, tetap sementara seperti yang ada sekarang ini.

Jika pilihan kedua atau BLU yang akan diambil, maka berarti yang akan terjadi adalah kemunduran besar, bahkan dibanding yang ada sekarang ini. Akan banyak terjadi permasalahan hambatan dan kendala terutama dari sisi pengalihan aset, operasi dan kinerja SDM dsb-nya. Stake holder dan khususnya yang saat ini mengendalikan pelayanan ATS akan mengancam demo jika BLU tetap dipaksakan, karena mengkerdikan filosofi maksud dan tujuan dasar mereka. Pilihan ketiga yaitu status quo adalah pilihan yang telah lama dilakukan oleh pihak/pengelola lama sekarang ini, karena merekalah yang telah menikmatinya. Pertentangan pendapat antara kelompok konservatif dan liberal jelas didukung dan menguntungkan mereka. Sayangnya dengan telah dikeluarkannya UU Penerbangan yang baru No. 1/2009 ada keharusan menepati batas waktu pembentukan lembaga baru PPNPI maksimal 3 (tiga) tahun harus sudah terbentuk. Atau merubah kembali Undang-Undang Penerbangan lagi (hal yang tidak mungkin/sulit dilakukan)

Sehubungan hal tersebut, maka pilihan terbaik adalah bentuk badan hukum Perusahaan Umum (Perum). Untuk itu perlunya keteguhan pendapat dan sikap yang tegas kepada pihak-pihak terkait, khususnya kepada Kemenkumham sebagaimana filosofi maksud dan tujuan pembentukan lembaga baru PPNPI diatas. Berikut masukan sekaligus bantahan diantaranya :

Tanggung jawab pemerintah, Tidak hanya pada Badan Layanan Umum (BLU), pada bentuk badan hukum Perum-pun, PPNPI sebenarnya harus dan merupakan tanggung jawab pemerintah. Sebagai contoh jalan TOL dibangun swasta bukan berarti pemerintah lepas tanggung jawab.

Demikian pula pernyataan berikutnya nomor 2, 3, 4 diatas semuanya juga tepat untuk bentuk badan hukum Perum

Hal ini juga berarti bahwa landasan hukum pasal 271 untuk diterapkan pada lembaga baru PPNPI dalam bentuk badan hukum Perum tidak ada permasalahan yang berarti, sudah cocok dan tepat.

Dahulu hingga kini lembaga navigasi penerbangan masih memiliki fungsi umum pemerintah dan fungsi usaha publik. Namun bila memperhatikan perkembangan perdagangan jasa global dan peraturan perundangan yang ada serta kebiasaan internasional, lembaga baru PPNPI yang akan dibentuk bergeser ke arah fungsi usaha publik yang dimaksudkan sebagai aktivitas yang dirancang untuk menghasilkan pendapatan dengan mencari laba. Ini dilakukan bukan untuk memupuk kekayaan, namun lebih didasarkan untuk menjamin adanya kesinambungan pemberian pelayanan yang menuntut sesuai dengan standar internasional. Mengadakan penyelidikan dan mengembangkan teknologi secara terus menerus pada navigasi penerbangan membutuhkan biaya besar serta pembiayaan yang fleksibel. Disamping itu salah satu alasan utama mengapa sebagian besar negara didunia telah menerapkan struktur penyedia jasa lalu lintas udara/navigasi penerbangan yang dijauhkan dari organisasi pelayanan publik semacam pemberian pelayanan jasa oleh pegawai negeri termasuk pada model pelayanan badan layanan umum seperti yang telah berlaku selama ini, adalah karena

kesulitan dalam hal pendanaan teknologi dan inovasi dari sumber pajak atau/dan PNPB dalam bentuk DIPA APBN. Besarnya investasi serta panjangnya waktu untuk memperoleh dan memesan (sebagaimana pada contoh pembelian pesawat oleh/dimiliki Garuda), kesemuanya membutuhkan kebebasan dan otonomi dalam proses menentukan, memilih dan mendanai serta memesan peralatan navigasi penerbangan... Ini semua tidak dapat dicapai bila bentuk badan hukum yang melaksanakan adalah badan layanan umum. Karena wewenang yang dimiliki BLU tidak cukup terdesentralisasi. Banyak peraturan dan ketentuan yang akan membatasi sehingga tidak memiliki otonomi yang cukup besar untuk merespon setiap perubahan dengan cepat. Tentunya juga akan sulit mengikuti perkembangan teknologi dan inovasi pada navigasi penerbangan jika bentuk BLU dipaksakan.. Oleh karena itu satu-satunya yang masih tersisa dan paling baik dalam merespon setiap perubahan yang cepat dalam menghadapi resiko ketidakpastian : perkembangan teknologi dan inovasi dan lain-lain adalah lembaga badan hukum dalam bentuk Perum.

Sebagaimana dimaksudkan diatas baik liberalisme tradisional maupun konservatisme tradisional tidak banyak relevansinya dengan masalah yang dihadapi pemerintah Departemen Perhubungan saat ini.. Tetapi untuk membuat pemerintah lebih efektif, Ditjen. Perhubungan Udara Departemen Perhubungan Udara harus menata ulang lalu lintas navigasi udara yang ada sekarang ini. Dalam mengidentifikasi permasalahan pembentukan lembaga baru PPNPI didapati adanya perbedaan dan pertentangan pendapat yang kuat antara kedua kelompok dimaksud, yang berupa antara yang mendukung bentuk Perum dengan badan layanan umum (BLU).

Lembaga baru PPNPI bersifat monopoli alamiah dan oleh karenanya diberi hak usaha eksklusif untuk dapat berjalan secara efektif dan efisien, namun demikian perlunya dikawal secara ketat agar tidak menyimpang dari filosofi maksud dan tujuan semula, Terutama pada awal hingga akhir pembentukannya dan seterusnya dalam rancangan pembuatan peraturan perundangan dibawahnya. Jangan sampai atau dihindari secara berangsur terjadi peralihan ke sektor swasta. Karena peralihan dari monopoli pemerintah ke monopoli swasta jarang yang mencapai happy ending.

Selanjutnya juga disebutkan dalam rangka menjamin kesinambungan pemberian dan peningkatan pelayanan sesuai dengan standar internasional tkepentingan nasional dan internasional harus tetap dikedepankan dan menjadi prioritas utama agar dapat diakui dalam pergaulan internasional.

Menarik uraian tersebut diatas, pada dasarnya persoalannya bukanlah negeri versus swasta antara pilihan badan layanan umum versus perusahaan umum pada pembentukan lembaga baru PPNPI, melainkan monopoli versus kompetisi. Yang penulis maksudkan dalam bentuk BLU lebih bersifat monopoli dibanding Perum yang lebih memiliki sifat kompetitif, bila dilihat pada dinamika pasar dari lembaga yang menghasilkan navigasi penerbangan yang memiliki sifat internasional. Hal ini karena bentuk Perum lebih flexibel dan lebih memiliki otonomi dan kebebasan dibanding BLU dalam proses pengambilan keputusan menghasilkan jasa navigasi penerbangan. Seperti telah disinggung diatas di hampir sebagian besar belahan dunia masalah navigasi penerbangan dijauhkan dari pemerintah untuk memungkinkan fleksibilitas. Walaupun demikian cara ini tidak berarti bahwa pemerintah sudah tidak lagi memiliki, namun

bahkan lebih menguasai, dibanding jika tetap seperti cara selama ini. Oleh karena itu kekuatan-kekuatan yang mendorong ddibentuknya lembaga baru PPNPI dalam bentuk badan hukum Perum tetap jauh lebih besar dan kuat dibanding yang menentanginya atau dibanding dengan dalam bentuk badan layanan umum.

## KESIMPULAN

1. Jika hanya didasarkan pada legalitas formal semata secara sederhana seolah yang cocok diterapkan pada lembaga PPNPI adalah BLU. Namun bila mendasarkan pada legalitas material : materi inti isi pokok filosofi maksud tujuan dasarnya-atau visinya adalah Perum.
2. Dasar hukum pasal 271 UU Penerbangan Nomor 1/2009, sesuai dengan filosofi maksud tujuan dasar pembentukan lembaga baru PPNPI adalah untuk bentuk Perum.
3. Bentuk Perum lebih baik dibanding BLU karena : lebih termotivasi untuk unggul, lebih bertanggung jawab atas hasilnya, lebih bebas dari peraturan dan ketetapan yang membatasi, lebih memiliki wewenang/otonomi yang cukup terdesentralisasi untuk memungkinkan fleksibilitas.dan lebih mencerminkan keadilan dan mutu kinerjanya.
4. Persoalannya bukanlah negeri versus swasta, BLU versus Perum melainkan monopoli versus kompetisi..
5. Kekuatan-kekuatan yang mendorong dibentuknya PPNPI dalam bentuk Perusahaan Umum tetap jauh lebih besar dan kuat dibanding yang menentanginya.

## DAFTAR PUSTAKA

- David Osborne, Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Copyright 1992.

- Sadono Sukirno, **Pengantar Teori Ilmu Mikro Ekonomi**, Jakarta 1985.
- Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, **Penelitian kemungkinan Pelaksanaan En-Route Facilities Charges**, 1977.
- International Civil Aviation Organization, Doc. 9082/5, **Statement by the Council to Contracting States on Changes for Airports and Air Navigation Services**, 2009.
- Tiarto, **Analisis Kebijakan Transportasi Udara Terhadap industri Penerbangan Nasional di Indonesia**, Jakarta 2007.
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Jakarta 2009.