



PENANGANAN KORBAN KECELAKAAN AIR ASIA QZ8501

Rohani Budi Prihatin*)

Abstrak

Kecelakaan pesawat Air Asia QZ8501 pada 28 Desember 2015 lalu menyita perhatian masyarakat. Proses pencarian korban dan badan pesawat dari waktu ke waktu pun tidak luput dari pemberitaan. Pemerintah dan pihak maskapai Air Asia turun secara langsung ke lokasi untuk menjamin terpenuhinya hak-hak korban dan keluarganya. Prosedur pengurusan asuransi sejauh ini juga telah dilakukan dalam rangka mempercepat proses rehabilitasi keluarga korban. Guna mencegah terjadinya permasalahan terkait dengan pemberian asuransi tersebut, pengawasan dan perbaikan atas regulasi yang selama ini diterapkan sangat dibutuhkan.

Pendahuluan

Musibah yang menimpa pesawat Air Asia QZ8501 rute Surabaya-Singapura masih dalam proses penanganan hingga saat ini. Untuk sementara, kecelakaan pesawat yang membawa 155 penumpang dan 7 awak pesawat diduga disebabkan oleh gangguan cuaca. Menurut laporan Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG) cuaca jalur yang dilalui pesawat Air Asia QZ8501 saat itu sedang buruk, terdapat gumpalan awan *Cumulonimbus* (Cb). Dalam kondisi tersebut, pesawat membutuhkan ruang yang lebih untuk bermanuver dalam rangka menghindari awan Cb. Namun begitu, lalu lintas udara yang padat tidak memungkinkan untuk melakukan hal tersebut sehingga pada akhirnya kecelakaan pun tidak terelakkan. Sejak tanggal 28 Desember 2014 hingga hari ke-19 (16 Januari 2015), pencarian korban dan badan pesawat masih dilakukan oleh Badan *Search and Rescue* Nasional

(BASARNAS) beserta pihak-pihak lain.

Kecelakaan Air Asia ini menambah daftar musibah penerbangan komersial 10 tahun terakhir yang diperkirakan memakan korban mencapai 851 orang (lihat Tabel 1).

Menurut E. Syaifullah (2006) ada beberapa persoalan mendasar dalam kegiatan transportasi udara, yaitu: *pertama*, dari sisi regulasi masih belum tertata dengan baik. Persoalan ini berjajar mulai dari sistematika materi peraturan perundang-undangan nasional sampai pada tahap implementasinya di lapangan yang masih membutuhkan penanganan serius. *Kedua*, dengan semakin banyaknya jumlah maskapai penerbangan nasional, saat ini mereka mengoperasikan 565 pesawat termasuk 390 pesawat jet, situasi ini tentunya menggembirakan karena akan memberikan banyak pilihan bagi konsumen. Namun demikian, di sisi lain situasi seperti

*) Peneliti Muda Studi Kemasyarakatan dan Sosiologi Perkotaan pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: rohbudbud@gmail.com.



Tabel 1. Kecelakaan Penerbangan Komersil

Maskapai	Waktu	Korban
Merpati Nusantara	Januari 1995	pesawat berserta 14 penumpang dan awak tidak pernah ditemukan
Garuda Indonesia	September 1997	234 orang tewas
SilkAir	Desember 1997	104 orang tewas
Mandala Airlines	September 2005	100 penumpang & 45 penduduk tewas
Adam Air	Januari 2007	102 orang tewas, tidak ditemukan
Sukhoi Superjet-100	Mei 2012	45 tewas
Lion Air	April 2013	45 orang luka
Air Asia	28 Desember 2014	155 penumpang dan 7 awak diperkirakan tewas.

Diolah dari berbagai sumber

ini juga menimbulkan persaingan yang salah kaprah karena setiap maskapai bukan berupaya bagaimana memberikan pelayanan terbaik tetapi persaingannya malah dalam bentuk perang tarif untuk dapat meraup penumpang sebanyak-banyaknya. Akibatnya, untuk mengimbangi keuntungan yang berkurang mereka melakukan efisiensi yang sayangnya juga salah kaprah sehingga berdampak besar terhadap faktor keselamatan penerbangan. *Ketiga*, era globalisasi dan liberalisasi, termasuk di bidang penerbangan, adalah suatu keniscayaan. Ironisnya, di sisi lain dunia penerbangan nasional kita belum sepenuhnya mempersiapkan diri untuk menghadapinya.

Melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Komisi V dengan Kementerian Perhubungan (Kemenhub), Badan SAR Nasional, Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG), Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT), Perusahaan Umum Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI), PT. Angkasa Pura I, Indonesia Slot Coordinator (IDSC), dan Direktur Utama PT. Indonesia Air Asia, pada Selasa, 13 Januari 2015, telah dijelaskan bahwa kondisi terakhir penanganan kecelakaan pesawat tersebut yang mulai memasuki fase rehabilitasi keluarga korban. Hal ini dilakukan agar keluarga korban dapat melewati kesedihan dan melanjutkan kehidupan sehari-harinya secara normal. Dalam fase rehabilitasi ini dibutuhkan peran pemerintah daerah yang simpatik agar dapat meredakan masalah-masalah psikologis akibat kehilangan anggota keluarga mereka.

Upaya Pencarian Korban

Penanganan kecelakaan ini mendapat pujian dunia karena mereka melihat bahwa semua pihak bekerja secara optimal dalam rangka melakukan proses pencarian dan

pertolongan. Sesaat setelah dinyatakan *lost contact*, Bandara Juanda secepatnya mendirikan *Crisis Center* (CC) yang berlokasi di Terminal II. Di lokasi CC juga disediakan TV set dan *streaming* yang terhubung dengan Kantor Basarnas di Jakarta. Dalam situasi penuh ketidakpastian, keberadaan CC ini sangat diperlukan khususnya untuk keluarga korban agar dapat memantau perkembangan dengan cepat. Selain itu, Bandara tersebut menyiapkan pula dokter, perawat dan psikolog yang sewaktu-waktu dibutuhkan. Hal lain yang perlu kita apresiasi adalah sigapnya Pemerintah Kota Surabaya yang selalu mendampingi keluarga korban di CC maupun pada proses identifikasi korban. Pemkot Surabaya juga mempersiapkan ambulans yang disembunyikan dari pandangan keluarga korban agar tidak menimbulkan kepanikan.

Pada masa pencarian ini, informasi merupakan kebutuhan pokok bagi keluarga korban meskipun banyaknya informasi yang beredar juga membawa pengaruh buruk bagi keluarga. Bahkan, salah satu stasiun televisi nasional menayangkan sesosok mayat korban secara *live* ketika Tim SAR pertama kali menemukan korban. Penayangan *live* tanpa di-*blur* tersebut menuai banyak kritik, kecaman dan tentunya melukai perasaan dari keluarga korban.

Pertanggungjawaban Asuransi

Secara teoritis, tidak ada nilai uang yang bisa menggantikan nyawa. Namun demikian, dalam suatu kecelakaan, nilai kemanusiaan untuk mengurangi derita keluarga korban dapat dirumuskan dalam santunan ataupun asuransi. Dalam musibah kecelakaan pesawat, biasanya ada kompensasi yang harus diberikan sebagai pengganti kerugian atas tiga hal, yaitu; badan dan mesin pesawat, jiwa penumpang, pihak ketiga (barang ataupun jiwa).

Di tataran praktik internasional, nilai

santunan dan asuransi diatur dalam Konvensi Montreal. Kesepakatan internasional ini dikeluarkan ICAO (Badan PBB yang menangani penerbangan sipil) yang berkantor di Montreal Kanada pada 2009. Dalam Pasal 21 Konvensi Montreal disebutkan bahwa maskapai penerbangan harus memberikan kompensasi kepada penumpang atau keluarga penumpang sebesar 100.000 *special drawing rights* (SDR) untuk korban, baik cedera maupun meninggal. Selain itu, ganti rugi atas barang yang diangkut pesawat juga diatur. Jika barang yang diangkut hilang, rusak atau terlambat datang, maskapai wajib memberi kompensasi sebesar 17 SDR per kilogram. SDR merupakan satuan mata uang yang biasa digunakan oleh *International Monetary Fund* (IMF). Melalui situs resminya, IMF memberikan nilai 1 SDR setara dengan US\$1,5 atau tepatnya US\$1,449. Satuan SDR merupakan ukuran yang kemudian akan dikonversi ke mata uang lokal dengan nilai setara 65,5 miligram emas per SDR, sebagaimana bunyi Pasal 23 paragraf 1 MC99.

Persoalannya, Indonesia belum meratifikasi konvensi tersebut sehingga berimplikasi pada tidak adanya kewajiban mengikuti aturan tersebut. Indonesia sebenarnya telah memiliki regulasi yang mengatur tentang tanggung jawab pengangkut udara, yaitu Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara. Sebelum 2011, besaran uang santunan bagi keluarga korban meninggal kecelakaan pesawat udara di Indonesia senilai Rp50 juta per penumpang yang berasal dari perusahaan asuransi PT Jasa Raharja. Besaran tersebut, yang ditentukan berdasarkan sejumlah norma penilaian dan alasan, dinilai tidak lagi memadai dan terlalu kecil. Oleh karena itu, Permenhub No. 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara menaikkan jumlah kompensasinya menjadi Rp1.250.000.000,00 (satu miliar dua ratus lima puluh juta rupiah) per penumpang. Aturan kompensasi angkutan udara tersebut juga telah disesuaikan dengan aturan lain yang lebih tinggi seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian yang sudah diubah dengan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2014 tentang Perasuransian, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan tentu saja Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Aturan Permenhub tersebut mendapatkan ujian pertamanya ketika pesawat

Sukhoi Superjet 100 jatuh di Gunung Salak, Bogor pada 9 Mei 2012. Ketika itu, *Sukhoi Company* telah mengumumkan pemberian santunan asuransi kepada para korban sebesar US\$50.000 per orang atau setara dengan Rp450 juta. Namun demikian, banyak permintaan agar besaran santunan asuransi kepada keluarga korban disesuaikan dengan peraturan yang berlaku di Indonesia meskipun pesawat Sukhoi itu masih terdaftar sebagai maskapai asal Rusia. Negosiasi yang dipimpin Kementerian Perhubungan akhirnya membuat Sukhoi menyepakati kesanggupannya membayar asuransi Rp1,25 miliar untuk setiap korban atau sesuai dengan Permenhub tersebut.

Besarnya jumlah pertanggung jawaban ini dikhawatirkan dapat menjadi sumber permasalahan di antara penerima. Untuk menghindarkan sengketa keluarga dan ahli waris ini, sejumlah persyaratan identitas yang berkekuatan hukum mutlak diperlukan, misalnya keterangan perkawinan yang sah. Selain itu, dapat juga terjadi permintaan pencairan berulang. Oleh karena itu, Gubernur Jawa Timur, Soekarwo, memutuskan pencairan asuransi akan dilakukan satu pintu melalui Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Pada akhirnya, seberapa pun besarnya nilai rupiah yang diterima pihak keluarga tentunya tidak bisa mengganti sanak famili ataupun anggota keluarganya yang menjadi korban. Namun begitu, setidaknya-tidaknya, kompensasi tersebut diharapkan mampu mengurangi beban finansial keluarga yang ditinggalkan.

Berdasarkan pengalaman tersebut di atas, maka hal yang mendesak saat ini adalah kebutuhan atas kehadiran regulasi mengenai asuransi penerbangan. Kemenhub dan OJK harus secepatnya merancang skema asuransi yang mampu memberikan perlindungan terhadap risiko kecelakaan yang terjadi selama penumpang melakukan penerbangan dengan maskapai tertentu.

Harus diakui, asuransi penerbangan merupakan asuransi yang tanggung jawab dan nilai pertanggungjawabannya cukup tinggi. Oleh karena itu, pemerintah melalui Kemenhub perlu berhati-hati dalam menunjuk perusahaan asuransi yang akan memberikan layanan penumpang sejak masuk dalam bandara, menaiki pesawat, hingga keluar dari bandara tujuan. Kemenhub telah merancang persyaratan yang harus dipenuhi oleh perusahaan asuransi untuk bisa menyediakan

layanan perlindungan ini. Salah satunya adalah ketersediaan modal sendiri yang ditetapkan minimal sebesar Rp5 triliun meskipun berdasarkan data regulator menunjukkan belum ada perusahaan asuransi yang memiliki ekuitas senilai itu dan maksimal hanya kurang dari Rp2 triliun. Selain itu, pertanggung jawaban asuransi penerbangan tidak hanya jiwa, tetapi juga pertanggung jawaban asuransi umum sehingga diperlukan konsorsium.

Dengan demikian, negara tidak boleh pasif dalam menjamin keselamatan dan keamanan penerbangan. Musibah pesawat Air Asia ini harus menjadi pelajaran berharga bahwa insiden seperti itu tidak boleh dianggap hanya menjadi tanggung jawab penyedia jasa penerbangan tetapi yang lebih utama adalah tanggung jawab negara. Oleh karena itu, ke depan regulasi dan legislasi terkait dengan keselamatan penerbangan dan asuransi penerbangan harus segera dibenahi. UU tentang Penerbangan misalnya, masih menempatkan negara pada posisi pasif, yaitu hanya mengeluarkan izin. Semestinya pemerintah harus melakukan pengendalian dan pengawasan. Di samping itu, ia juga harus aktif dalam pengelolaan, kebijakan, dan pengurusan guna menjamin keselamatan dan keamanan penerbangan.

Penutup

Pelaksanaan penanganan korban dalam kecelakaan pesawat Air Asia QZ8501, dari sisi SAR dan tanggung jawab maskapai penerbangan, sejauh ini sudah menunjukkan kesigapan semua pihak yang terkait. Namun demikian, upaya perbaikan dan pembenahan tetap perlu dilakukan, khususnya terkait dengan regulasi, upaya peningkatan sistem keselamatan penerbangan, asuransi, dan tanggung jawab maskapai.

Dari sisi regulasi tentang santunan kepada korban dan keluarganya, sebaiknya pemerintah secepatnya meratifikasi Konvensi Montreal 2009 guna lebih menjamin hak-hak korban dan keluarganya. Selain itu, dari sisi keselamatan penerbangan revisi terhadap UU Penerbangan juga perlu dilakukan sejalan dengan upaya untuk meningkatkan sistem keselamatan penerbangan di masa yang akan datang.

Khusus untuk penanganan korban dan keluarganya, upaya rehabilitasi keluarga korban pascakecelakaan juga perlu diawasi agar dapat berjalan cepat dan tepat. Pencairan uang pertanggungjawaban dari maskapai penerbangan kepada keluarga korban

hendaknya dilakukan dalam satu pintu guna mengantisipasi munculnya permasalahan di kemudian hari. Dalam situasi keluarga yang masih berduka, respons simpatik dari semua pihak sangat dibutuhkan keluarga korban agar mereka dapat melalui cobaan berat ini.

Referensi

- “RI Tak Ikut Konvensi Montreal, Santunan Korban Air Asia Hanya Rp1,25 Miliar”, <http://finance.detik.com/read/2015/01/07/070130/2795885/4/ri-tak-ikut-konvensi-montreal-santunan-korban-airasia-hanya-rp-125-miliar>, diakses 15 Januari 2015.
- “Nilai Klaim Asuransi Air Asia QZ8501 Diperkirakan Capai Rp1,24 Triliun”, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2014/12/30/175055226/Nilai.Klaim.Asuransi.AirAsia.QZ8501.Diperkirakan.Capai.Rp.1.24.Triliun>, diakses 15 Januari 2015.
- “Gubernur Soekarwo: Antisipasi Konflik, Pencairan Asuransi Harus Satu Pintu”, <http://news.detik.com/read/2015/01/12/175924/2801122/10/gubernur-soekarwo-antisipasi-konflik-pencairan-asuransi-harus-satu-pintu?nd771104bcj>, diakses 13 Januari 2015.
- “Tanggung Jawab Maskapai”, <http://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran/15/01/09/nhwbc715-tanggung-jawab-maskapai>, diakses 12 Januari 2015.
- “Daftar Kecelakaan Pesawat di Indonesia 10 Tahun Terakhir”, <http://lifestyle.okezone.com/read/2014/12/29/406/1085090/daftar-kecelakaan-pesawat-di-indonesia-10-tahun-terakhir>, diakses tanggal 13 Januari 2015.
- E. Saefullah Wiradipradja. 2006. "Tanggung Jawab Perusahaan Penerbangan Terhadap Penumpang Menurut Hukum Udara Indonesia". Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis Vol 25) hal. 5-6.
- Wagiman. 2006. "Refleksi dan Implementasi Hukum Udara: Studi Kasus Pesawat Adam Air". Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis Vol 25 hal. 13.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian sebagaimana diubah oleh Undang-Undang 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian.
- Peraturan Menteri Nomor 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.