BAB III

JASA MASKAPAI PENERBANGAN YANG MEMBAHAYAKAN KESELAMATAN PENERBANGAN

A. Perkembangan Maskapai Penerbangan di Indonesia

Perkembangan transportasi udara di Indonesia tidak terlepas dari sejarah transportasi udara Belanda yang pada waktu itu menjajah Indonesia. Sesudah Perang Dunia I, negara di Eropa (termasuk Belanda) berlomba-lomba menghubungkan daerah jajahan mereka dengan negerinya. Dalam rangka untuk menghubungkan negerinya dengan daerah jajahannya tersebut , Belanda mengadakan penerbangan pertama ke Indonesia pada tanggal 1 Oktober tahun 1924 yang dilakukan oleh kapten penerbang A. N. G. Thomassen. Penerbangan tersebut mendarat di Cililitan, yang sekarang bernama Halim Perdana Kusuma Internasional Airport pada tanggal 24 November tahun 1924

Penerbangan komersial pertama dilakukan oleh KLM yang kembali ke Netherlands pada tanggal 23 Juli 1927, dimana penerbangan tersebut digunakan untuk mengangkut surat-surat dan kartu natal. Perusahaan ini (KLM) mempunyai tugas untuk menghubungkan *Netherlands* dan *East Indies* (Indonesia) sebagai angkutan udara internasional. Untuk angkutan udara dalam negeri East Indies (Indonesia), sebuah perusahaan penerbangan "*The Royal Air Transportation Company*" diberi konsesi untuk mendirikan "*Koninklijke Nederlands Indische Luchtvaart Maatschappij*" (KNILM) yang diberi hak monopoli untuk melakukan angkutan udara di Indonesia, KNILM didirikan pada tanggal 15 Februari 1928.

Pada tahun 1947, Direktorat penerbangan Sipil, Seksi Angkutan Udara Republik Indonesia yang dikepalai oleh A.R. Soehoed, mengirim R 1001 "*Seulawah*" ke Calcutta, India. Pengiriman tersebut dimaksudkan untuk menambah tanki bensin agar dapat melakukan penerbangan lebih jauh. Karena keadaan perang pada waktu itu, pesawat tersebut tidak mungkin kembali ke Indonesia, maka pesawat udara tersebut diterbangkan ke Birma untuk dioperasikan disana.[35]

Kegiatan operasi penerbangan di Birma sepenuhnya merupakan penerbangan niaga dengan konsesi penerbangan carter. Penerbangan inilah yang merupakan angkutan udara komersial pertama yang dilakukan oleh bangsa Indonesia. Setelah Belanda mengakui kedaulatan Republik Indonesia, pesawat tersebut kembali ke Indonesia.Selanjutnya, pada tahun 1950 didirikan perusahaan penerbangan dengan nama Garuda Indonesia Airways N. V. Perusahaan penerbangan tersebut didirikan dengan modal gabungan antara pemerintah Republik Indonesia dengan KLM. Perkembangan selanjutnya perusahaan penerbangan tersebut dinasionalisasikan oleh pemerintah. Disamping Garuda Indonesia Airways, pemerintah Indonesia pada tahun 1962 mendirikan pula sebuah perusahaan penerbangan bernama PN (sekarang PT) Merpati Nusantara Airlines yang ditugaskan terutama untuk melakukan penerbangan dalam negeri (lokal).

---

[35] E. Saefullah Wiradipradja, *Hukum Transportasi Udara Dari Warsawa 1929 ke Montreal 1999*, Bandung, Kiblat Buku Utama, 2008, hlm 118

Sesuai dengan kebijaksanaan multi airlines sistem (sistem banyak perusahaan penerbangan) sejak tahun 1971, lahirlah perusahaan-perusahaan penerbangan nasional, baik penerbangan berjadwal maupun tidak berjadwal. Walaupun permintaan transportasi udara telah terpenuhi, namun armada perlu lebih ditingkatkan lagi. Oleh karena itu, pemerintah membuka kesempatan bagi penerbangan umum untuk melayani kebutuhan angkutan udara perusahaan bersangkutan.[36] Di samping penerbangan reguler tersebut, terdapat pula penerbangan haji untuk menunjang kebebasan beragama, transmigrasi untuk membantu program nasional penyebaran penduduk, penerbangan perintis untuk membuka daerah terisolir dan penerbangan individu maupun olahraga untuk mengembangkan kesadaran udara.

Perkembangan Rute penerbangan di Indonesia

Sebagaimana ditetapkan pada Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 126 tahun 1990 tentang rute penerbangan, pembagian rute penerbangan bagi perusahaan angkutan udara berjadwal ditetapkan oleh pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Perhubungan Udara. Dasar pertimbangan pembagian rute penerbangan antara lain status atau sifat perusahaan, keseimbangan *supply dan demand*, kepemilikan atau penguasaan pesawat subsidi silang, pangkalan induk (*home base*), dan kemampuan bandara. [37]

---

[36] *Ibid* hlm 19

[37] http://dhenov.blogspot.co.id-industri-penerbangan-.html Diakses pada hari Selasa, Tanggal 1 Agustus 2017, Pukul 05:44 WIB

Pada pasar jasa penerbangan di Indonesia, dewasa ini menghadapi persaingan yang semakin ketat. Dengan adanya deregulasi di bidang penerbangan, kenaikan harga minyak, serta bayangan resesi, menambah tingkat persaingan untuk bekerja dengan lebih efisien lagi. Rute penerbangan merupakan satu hal yang vital bagi perusahaan penerbangan, karena dari segi pengoperasian rute penerbangan inilah didapat revenue perusahaan. Dengan demikian, perusahaan dituntut untuk melakukan penanganan yang lebih serius dalam penentuan rute yang harus dilaluinya dengan jenis pesawat yang akan dipergunakan dalam melayani rute tersebut.

Jalur atau rute penerbangan di Indonesia terdiri dari jalur penerbangan dalam negeri (domestik), jalur penerbangan perintis dan jalur penerbangan luar negeri. Jalur penerbangan dalam negeri yang dilayani perusahaan penerbangan berjadwal menghubungkan semua kota-kota besar di seluruh Indonesia. Setiap perusahaan penerbangan berjadwal melayani jalur penerbangan yang berbeda dari jalur penerbangan perusahaan penerbangan berjadwal lain.[38]

Jadwal yang sesuai dengan kebutuhan penumpang merupakan salah satu hal yang penting. Sebagai dasar bagi mereka untuk melakukan pemilihan pemakaian penerbangan. Untuk itu perusahaan penerbangan harus dapat mengatur penerbangan hingga dapat memberikan kepuasan kepada penumpang, yaitu berupa kesempatan yang lebih besar untuk melakukan perjalanan sesuai dengan waktu

[38] Agus Pramono, *Dasar-dasar Hukum Udara dan Ruang Angkasa,* Bogor, Ghalia Indonesia, 2011, hlm 20

yang diperlukan yang dapat memberikan keuntungan maksimum kepada perusahaan penerbangan tersebut.

Sejalan dengan meningkatnya keperluan akan jasa transportasi udara, yaitu jalur penerbangan dalam negeri terus ditambah dari 115 rute pada tahun 1974 menjadi 240 rute pada akhir tahun 1992, yang menghubungkan 27 ibukota propinsi, 228 kota kabupaten dan 246 kota kecamatan. Beberapa jalur penerbangan perintis yang telah berkembang dijadikan bagian dari jaringan penerbangan dalam negeri. Penerbangan antara kota-kota yang lalu lintas penumpangnya padat dapat dilakukan dengan penerbangan shuttle, yaitu pesawat terbang yang berdinas atau melakukan perjalanan pulang-pergi, seperti antara Jakarta-Surabaya, Jakarta-Semarang, Jakarta-Medan, dan Jakarta-Palembang, dengan kepadatan jumlah penumpang pada jalur-jalur tertentu seperti tersebut di atas, maka frekuensi penerbangan ditambah menjadi lebih dari tiga kali sehari atau lebih dari lima kali sehari apabila pada waktu libur. [39]

Saat ini terdapat tidak kurang dari dua puluh sembilan perusahaan penerbangan nasional yang diberi konsesi penerbangan berjadwal. Dua buah perusahaan berjadwal adalah milik pemerintah (*Garuda Indonesia Airways dan Merpati Nusantara Airlines*), sedangkan sisanya milik perusahaan penerbangan nasional.[40]

---

[39] http://devolamartania.blogspot.co.id Diakses Pada Hari Rabu, Tanggal 2 Agustus 2017, Pukul 08:12 WIB

[40] *Ibid*

Sejalan dengan meningkatnya keperluan akan jasa transportasi udara, jaringan penerbangan dalam negeri terus ditambah, beberapa jalur penerbangan perintis yang telah berkembang dijadikan bagian dari jaringan penerbangan dalam negeri. Penerbangan antara kota-kota lain yang lalu lintas penumpangnya padat dilakukan dengan penerbangan shuttle, seperti rute penerbangan Rute Jakarta-Palembang. Dimana pada rute penerbangan Rute Jakarta-Palembang, jumlah penumpangnya terus meningkat sehingga frekuensi penerbangan ditambah menjadi lima kali dalam satu hari.

Sesuai dengan kebijaksanaan yang diambil Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, pada prinsipnya pihak swasta diberi kesempatan untuk lebih banyak dalam penyediaan kapasitas angkutan udara. Sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 126 tahun 1990 tentang rute penerbangan bagi perusahaan angkutan udara berjadwal ditetapkan oleh pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Perhubungan Udara.

Jalur penerbangan perintis yang dilayani oleh perusahaan penerbangan milik pemerintah (BUMN) seperti PT. Garuda Indonesia dan PT. Merpati Nusantara memiliki frekuensi dan kemampuan penerbangan lebih besar dibandingkan dengan perusahaan penerbangan swasta yang tidak berjadwal. Jalur penerbangan perintis dibuka dibeberapa daerah yang semula terisolasi, seperti Irian Jaya, Maluku, Kalimantan, NTT, NTB dan pantai barat Sumatera. Penerbangan perintis antar daerah hampir tidak ada, sebab penerbangan antar daerah sudah dilayani

penerbangan berjadwal, dan sudah lebih dari delapan puluh lokasi dicakup dalam jaringan penerbangan perintis.

Transportasi udara niaga mengalami perkembangan pesat, hal tersebut dapat dilihat dari banyak perusahaan atau maskapai penerbangan yang melayani jasa penerbangan ke berbagai rute penerbangan baik domestik maupun internasional. Perkembangan dan pertumbuhan industri penerbangan tersebut tidak terlepas dari peningkatan jumlah pengguna jasa transportasi udara.

Saat ini masyarakat sudah mempertimbangkan memilih menggunakan transportasi udara dari pda transportasi umum lainnya dengan alasan selain cepat juga faktor keselamatan dan keamanan penerbangan yang diterapkan, sehingga mengakibatkan jumlah penumpang dari tahun ke tahun terus meningkat,apalagi untuk penerbangan domestik.

Seperti yang dituturkan oleh Kepala Badan Pusat Statistik menjelaskan bahwa jumlah penumpang angkutan udara domestik periode Januari – Desember 2014 mencapai 58,9 juta orang, meningkat 5,81 persen dari tahun 2013 sebanyak 55,7 juta orang. Sedangkan untuk penumpang internasional mencapai 13,7 juta orang meningkat 4,41 persen dari tahun 2013 sebanyak 13 juta orang, meningkat 5,41 persen dari tahun 2013 sebanyak 13 juta orang. Indonesia mempunyai 29 bandara internasional, termasuk di antaranya Bandar internasional kargo,dengan panjang *runaway* (1.400-4000) meter. Selain itu , ada 204 bandara domestik dan

lebih dari 400 bandara kecil yang melayani penerbangan perintis di seluruh Nusantara.[41]

Ada beberapa alasan konsumen menggunakan jasa transportasi udara, diantaranya untuk kepentingan bisnis, kepentingan pariwisata, dan berbagai urusan lainnya. Dilihat dari aspek penyelenggaraan penerbangan terdapat dua bentuk kegiatan penerbangan, yaitu penerbangan komersil dan penerbangan bukan komersil. Penerbangan komersil atau niaga merupakan bentuk transportasi udara yang mengenakan biaya bagi penggunanya.

B. Pengawasan Personil Maskapai Penerbangan Terkait dengan Keselamatan Penerbangan

Safety management adalah organisasi fungsional yang dapat memastikan bahwa seluruh risiko keselamatan telah dapat diidentifikasikan, diakses dan diatasi secara memuaskan. *Safety management* umumnya dipahami sebagai sekelompok prinsip – prinsip, kerangka kerja, prosesdan ukuran – ukuran untuk mencegah terjadinya kecelakaan, luka – luka dan penderitaan lainnya yang diakibatkan oleh suatu penggunaan jasa atau produk.

Safety management dalam industri penerbangan diterapkan dengan tujuan untuk mencegah terjadinya luka-luka atau bahkan kepatian pada manusia, dan menghindarkan terjadinya kerusakan lingkungan dan harta benda. Ruang lingkup dari penerapan *safety management* adalah pada keselamatan penerbangan pada

[41] Bambang susantono, *Transportasi & Investasi*, Jakarta, Kompas Media Nusantara, 2013, hlm. 256

khususnya dan keseluruhan dari layanan dukungan yang berpengaruh langsung kepada keselamatan seperti pelayanan naviasi udara, manajemen pengoprasian Bandar udara dan lain sebagainya.

Pelaksanaan *Safety management* terdapat dua pendekatan yaitu pendekatan *Reactive Safety Management* atau dikenal dengan pendekatan modern. Pendekatan tradisional atau *Reactive Safety Approach* berguna bila menyangkut kegagalan teknologi, atau peristiwa peristiwa yang luar biasa. Karakteristik dari pendekatan ini umumnya berupa :[42]

1) Berfokus pada ketaatan minimum persyaratan keselamatan.
2) Tingkat keselamatan didasarkan kepada laporan atas kejadian – kejadian yang berkaitan dengan keselamatan seperti pengujjian terhadap kegagalan yang terjadi saja, tidak tersedianya data yang menunjukan kecenderungan terhadap tingkat keselamatan, tidak adanya pandangan terhadap mata rantai penyebab dari suatu kejadian, keberadaan dan peranan kondisi tidak aman yang laten.

Pendekatan modern atau *proactive safety approach* pada *safety management* didasarkan pada strategi manajemen resiko yang terdiri dari identifikasi terhadap bahaya yang berpotensi pada terjadinya insiden atau kecelakaan dan tindakan yang

[42] Gunaryadi, dkk, *Keselamatan Penerbangan Tinjauan Keselamatan Penerbangan di Indonesia*, Jakarta, Mitra Wacana Media, 2016, hlm 50

perlu dilakukan untuk mengurangi risiko keselamatan. Adapun komponen dari *strategi proactive safety management* adalah :[43]

1) Adanya kebijakan yang jelas tentang keselamatan (safety) yang mendorong komitmen para manajement puncak terhadap pentingnya keselamatan.
2) Identifikasi bahaya dan asesmen terhadap risiko dengan menggunakan metode yang baik.
3) Sistem pelaporan safety yang dipakai untuk pengambilan data, analisis data dan berbagi atas data keselamatan operasional.
4) Iversati yang kompeten atas kejadian kejadia yang menyangkut keselamatan dengan maksud untuk mengidentifikasi kesalahan sistemik atas keselamatan.
5) Monitoring dan perhatian terhadap keselamatan yang bertujuan untuk mengakses kinerja keselamatan dan menghilangkan masalah yang mungkin terjadi.
6) Pelatihan khusus tentang keselamatan bagi karyawan
7) Penyebaran pengalaman tentang keselamatan dan berbagai praktik terbaik diantara para operator dan penyedia jasa

[43] *Id.*

8) Membangun budaya keselamatan diperusahaan yang akan menumbuhkan praktik keselamatan yang bagus dan mendorong komunikasi tentang keselamatan dalam lingkungan keseharian.

Penggunaan komponen diatas secara terintegrasi akan meningkatkan sistem pencegahan terhadap tindakan dan kondisi yang tidak aman. Hal tersebut dikenal dengan istilah Safety Management System. Menurut ICAO Safety Management System adalah suatu pendekatan yang sistematis dalam mengelola keselamatan penerbangan, termasuk didalamnya ada struktur oraganisasi, akuntabilitas, kebijakan dan prosedur – prosedur.[44]

Keselamatan penerbangan merupakan keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan sekaligus pemanfaatan wilayah udara, bandar udara, maskapai penerbangan, angkutan udara, navigasi penerbangan dan juga fasilitas penunjang maupun fasilitas umum yang lainnya. Sebagai regulator, dalam hal ini pemerintah bertugas untuk menerbitkan aturan dunia penerbangan, melaksanakan pengawasan dan sertifikasi untuk menjamin terselenggaranya transportasi udara di Indonesia yang memenuhi standar keselamatan penerbangan.

Pemerintah juga telah memiliki program nasional untuk keamanan penerbangan sipil, nasional sipil and *nation security programme* sebagai alat keamanan dan keselamatan dalam dunia penerbangan sipil Indonesia. Melalui program ini pemerintah memberikan pelindungan pada awak pesawat udara,

[44] Agus Pramono, *Dasar-dasar Hukum Udara dan Ruang Angkasa,* Bogor, Ghalia Indonesia, 2011, hlm 22

penumpang, pesawat maupun petugas di darat sekaligus masyarakat maupun instalasi di kawasan bandara dari tindakan-tindakan melawan hukum.[45]

Menteri Perhubungan juga sudah menerbitkan Peraturan Menteri No.140 Tahun 2015 mengenai Program Penanggulangan Keadaan Darurat Keamanan Penerbangan Nasional guna mengidentifikasi tindakan penerbangan yang melawan hukum, merencanakan tindakan untuk menanggulangi tindak pelanggaran hukum dan memberi prosedur yang digunakan menanggulangi kondisi darurat dalam keamanan maskapai penerbangan di Indonesia.

Tujuan lainnya Peraturan Menteri ini juga untuk mengurangi dampak atau risiko terhadap kejadian-kejadian melawan hukum sekaligus menjadi pedoman instansi yang terlibat untuk menanggulangi keadaan darurat, menjaga keamanan penerbangan serta memberikan pedoman penyusunan laporan, analisa, evaluasi dan pelaporan kejadian.

Mencakup dalam keselamatan penerbangan dan Pengawasan personil maskapai penerbangan di Indonesia terdapat contoh kasus yang berkaitan dengan hal tersebut yaitu kasus Maskapai Citilink nyaris meloloskan penerbangan dengan nomor QG800 jurusan Surabaya-Jakarta pada Rabu, 28 Desember yang dikemudikan pilot Tekad Purnama. Permasalahan muncul, ketika pilot berusia 32 tahun itu ternyata tidak fit untuk menunaikan tugasnya pada Rabu kemarin. Rekaman CCTV yang terpasang di Bandara Juanda, Surabaya dan beredar di

[45] *Ibid* hlm 2

media sosial, Tekad terlihat jalan dalam keadaan sempoyongan. Publik menduga Tekad dalam keadaan mabuk dan tidak dalam keadaan sadar.[46]

Dugaan dari penumpang semakin menguat ketika pilot Tekad memberikan pengumuman di dalam kabin, dengan isi kalimat yang terdengar tidak jelas. Para penumpang pesawat QG800 yang mendengar suara itu kemudian protes, karena khawatir keselamatan para penumpang terancam.

[46] http://www.rappler.com/indonesia/berita.com Diakses Pada Hari Rabu, Tanggal 2 Agustus 2017, Pukul 07:55 WIB