

STRATEGI DALAM MENGHADAPI ASEAN OPEN SKY 2015

(Strategy to Face ASEAN Open Sky 2015)

Sahat Aditua F Silalahi*
Achmad Wirabrata**

Naskah diterima: 8 Maret 2013
Naskah diterbitkan: 27 Juni 2013

Abstract

The ASEAN member states have agreed to implement the ASEAN open sky policy in 2015. This policy gives an impact on the aviation world, especially on the freedom to fly across the ASEAN countries. This paper examines the potential of air transport for economic growth, Indonesia airline industry conditions, the position of the Indonesian aviation industry compared to other ASEAN countries, and strategies to face the ASEAN open sky. The study uses qualitative descriptive approach where secondary data used as the basis of analysis. The study concludes that air transport has a significant impact on economic growth arising from both supply and demand side. Indonesia itself has a great potential for the development of air transport due its position, which is more profitable than other ASEAN countries. In this regard, government itself should pay attention to the problem of air traffic management and airport infrastructure development in a sustainable manner in order to deal with ASEAN open sky.

Keywords: ASEAN, open sky, aviation, economic growth

Abstrak

Pemerintah ASEAN telah menyepakati untuk mengimplementasikan kebijakan ASEAN *open sky* pada tahun 2015. Kebijakan ini akan memberikan dampak kepada dunia penerbangan, khususnya pada aspek kebebasan terbang melintasi negara-negara ASEAN. Kajian ini akan menganalisis potensi dari sektor transportasi udara terhadap pertumbuhan ekonomi, kondisi dari industri penerbangan Indonesia, posisi dari industri penerbangan Indonesia terhadap negara ASEAN lainnya, dan strategi untuk menghadapi ASEAN *open sky*. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif di mana data sekunder digunakan untuk basis analisis. Kajian ini menyimpulkan bahwa sektor transportasi udara memiliki dampak yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, baik dilihat dari sisi penawaran maupun permintaan. Indonesia sendiri memiliki potensi yang sangat besar dalam industri transportasi udara, di mana potensi Indonesia pada sektor ini lebih menguntungkan dibandingkan negara ASEAN lainnya. Pemerintah harus mengantisipasi implementasi ASEAN *open sky* terutama pada aspek manajemen lalu lintas udara dan pembangunan infrastruktur dengan pendekatan pembangunan berkelanjutan.

Kata kunci: ASEAN, *open sky*, penerbangan, pertumbuhan ekonomi

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) yang dilaksanakan pada bulan Oktober 2003, Indonesia bersama pemimpin negara *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) lainnya telah menandatangani perjanjian terkait dengan kebijakan *open sky*. Perjanjian ini menetapkan bahwa setiap negara anggota ASEAN harus mengimplementasikan kebijakan *open sky* secara bertahap di mana pada tahun 2015 kebijakan ini harus diimplementasikan secara penuh.¹

Sebagai konsekuensi dari keputusan tersebut, maka setiap maskapai penerbangan akan memperoleh hak seperti tercantum dalam klausa perjanjian ASEAN *open sky*, yaitu:

1. hak maskapai penerbangan suatu negara untuk terbang di atas wilayah udara negara lain tanpa mendarat.

2. hak untuk mengisi bahan bakar atau melakukan perawatan pesawat lengkap dalam perjalanan ke negara lain.
3. hak untuk terbang menuju negara lain.
4. hak untuk terbang dari negara lain ke negara asal maskapai penerbangan tersebut.
5. hak untuk terbang antara dua negara di luar negara asal maskapai tersebut, selama penerbangan dimulai dan berakhir di negara asal maskapai penerbangan.
6. hak untuk terbang antar dua negara dengan persinggahan nonteknis (bukan untuk mengisi bahan bakar atau perawatan).²

Melihat dari luasnya cakupan dari keputusan ASEAN *open sky* maka dampak yang akan diterima oleh sektor transportasi udara akan sangat besar. Kebijakan ASEAN *open sky* akan meliberalisasi transportasi udara dan menghadapkan dunia penerbangan Indonesia dalam persaingan dengan maskapai penerbangan yang beroperasi di seluruh negara

* Alamat penulis di P3DI Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Jl. Jenderal Gatot Subroto, Gedung Nusantara 1 lantai 2, Setjen DPR-RI, dan alamat email: sahat.silalahi@dpr.go.id.

** Alamat penulis di P3DI Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Jl. Jenderal Gatot Subroto, Gedung Nusantara 1 lantai 2, Setjen DPR-RI, dan alamat email: awirabrata@yahoo.com.

¹ "Menilik Kebijakan *Open Sky* ASEAN", *Media Indonesia*, 6 Juni 2010.

² Whittle C., "Open Skies dan Maskapai Penerbangan Indonesia", *Jurnal Prakarsa*, 2010, hal. 31-48.

ASEAN. Tentu persaingan ini juga memiliki potensi besar bagi maskapai dalam negeri pada khususnya dan perekonomian Indonesia pada umumnya. Untuk memaksimalkan potensi ini tentunya dibutuhkan analisis mengenai posisi Indonesia dibandingkan negara ASEAN lainnya sekaligus kebijakan yang tepat pada sektor transportasi udara.

Berbicara mengenai transportasi udara, industri penerbangan di Indonesia mengalami perubahan drastis pada tahun 2001. Pada tahun ini telah dimulai era *low fare airlines* ditandai dengan kemunculan berbagai maskapai penerbangan dalam negeri yang berlomba-lomba menawarkan tarif penerbangan murah. Strategi utama maskapai penerbangan ini adalah memotong berbagai biaya yang tidak perlu (makanan dan minuman dalam rute penerbangan pendek) dan efisiensi pada proses bisnis (seperti *rescheduling* dan *rightsizing* dalam jumlah armada) sehingga dapat menekan biaya bahan bakar dan memaksimalkan *load factor* pada tiap penerbangan.

Pemerintah sendiri telah menetapkan lima bandara dalam rangka menghadapi kebijakan ASEAN *open sky*. Kelima bandara tersebut adalah Soekarno Hatta (Jakarta), Ngurah Rai (Bali), Polonia/Kuala Namu (Medan), Sultan Hasanuddin (Makassar), dan Juanda (Surabaya).³ Pembangunan sarana fisik pendukung penerbangan beserta kualitas pelayanan di kelima bandara tersebut terus ditingkatkan agar memenuhi standar bandara internasional.

Terdapat pandangan pro dan kontra dalam implementasi kebijakan ASEAN *open sky*. Kalangan yang berpendapat pro bersikap optimis dalam menghadapi kebijakan ini. Mereka memandang bahwa liberalisasi penerbangan di kawasan ASEAN akan mampu memperbesar pasar penerbangan maskapai domestik sekaligus mengangkat citra penerbangan Indonesia. Pandangan ini didukung oleh sebagian direktur dari maskapai penerbangan domestik terbesar seperti Garuda Indonesia dan Lion Air. Kedua maskapai tersebut telah melakukan investasi jangka panjang dengan membeli sejumlah armada pesawat baru dalam rangka menghadapi kebijakan *open sky*. Sebagai contoh Lion Air telah melakukan pemesanan 200 pesawat *Boeing* senilai USD21,7 miliar dan tercatat merupakan pemesanan terbesar dalam sejarah perusahaan pesawat asal Amerika tersebut.⁴

Sedangkan di sisi lain pendapat kontra pada umumnya berasal golongan yang juga menentang globalisasi. Alasan yang dikemukakan antara lain adalah globalisasi akan membawa eksploitasi kepada negara penyedia sumber daya manusia pada

level rendah (*unskilled labor*).⁵ Selain itu terdapat pandangan bahwa kebijakan dalam menghadapi *open sky* tidak akan mampu menyeimbangkan antara tingkat pertumbuhan ekonomi sebagai dampak *open sky* dan pemerataan pendapatan khususnya di golongan ekonomi menengah ke bawah.⁶

Lepas dari pendapat pro dan kontra di atas, pemerintah telah memutuskan untuk mengimplementasikan secara penuh kebijakan ASEAN *open sky* pada tahun 2015. Dalam rangka mempersiapkan diri untuk menghadapi era penerbangan bebas ASEAN tersebut pemerintah harus dapat menyusun strategi khususnya dalam mempersiapkan industri penerbangan dalam negeri.

Pada bagian awal kajian akan membahas peran transportasi udara dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia dilanjutkan dengan potensi dan perkembangan transportasi udara di Indonesia. Setelah itu kajian akan dilanjutkan pada aspek posisi potensi transportasi udara di Indonesia dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya. Kajian akan diakhiri dengan strategi dalam menghadapi kebijakan ASEAN *open sky*.

B. Rumusan Permasalahan

Permasalahan yang dikaji dalam tulisan ini adalah:

1. bagaimanakah peran sektor penerbangan udara dalam pertumbuhan ekonomi?
2. bagaimanakah kondisi dan perkembangan industri penerbangan Indonesia?
3. bagaimanakah posisi industri penerbangan Indonesia dibandingkan negara-negara ASEAN lainnya?
4. bagaimanakah strategi Indonesia dalam menghadapi ASEAN *open sky* tahun 2015?

II. KERANGKA PEMIKIRAN

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*). Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Eyestone dalam bukunya *The Threads of Policy*, yang menyatakan bahwa secara luas kebijakan publik didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.⁷ Konsep ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan

³ *Ibid.*

⁴ "Beli Ratusan Pesawat, Lion Air Keluarkan Duit 21,7 Miliar Dolar AS", *Republika*. 18 November 2011.

⁵ Johann P., "Globalization: Is it Creating New Global Asymmetry?", *Labor Studies Journal*, 2009, pp. 323-341.

⁶ Nur Rianto A. A., "Kebijakan Internasional dan Dampaknya ke Daya Beli Masyarakat", *Jurnal Ilmiah Ekonomi & Bisnis*, 2010, hal. 132-167.

oleh Thomas R. Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah segala hal yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.⁸ Definisi ini dibuatnya dengan menggabungkan beberapa definisi lain dari David Easton, Lasswell, Kaplan, dan Friedrich. Easton dalam Ball menyebutkan bahwa kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat secara keseluruhan.⁹ Sementara itu Lasswell dan Kaplan melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Dengan kata lain kebijakan adalah program yang diproyeksikan dengan mendasarkan pada tujuan, praktik, dan kemungkinan implementasinya.⁹ Carl D. Friedrich menyatakan bahwa hal paling utama bagi sebuah kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*), dan kehendak (*purpose*).¹⁰

William Dunn menyebutkan setidaknya terdapat 3 hal yang harus diperhatikan dalam menentukan alternatif dari kebijakan publik, antara lain:¹¹

1. *effectiveness*, yaitu apakah kebijakan tersebut dapat mencapai sasaran yang telah dirumuskan.
 2. *efficiency*, yaitu apakah kebijakan yang akan diambil seimbang dengan sumber daya yang tersedia.
 3. *adequacy*, yaitu apakah kebijakan itu sudah memadai untuk memecahkan masalah yang ada.
- Lebih lanjut William Dunn menambahkan bahwa kebijakan yang baik harus memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut:¹²

1. *technical feasibility*, yaitu kriteria yang mengukur seberapa jauh suatu alternatif kebijakan dapat memecahkan masalah yang dihadapi.
2. *economic and financial possibility*, yaitu alternatif yang mungkin dibiayai dari dana yang dimiliki dan berapa besar aspek finansial dalam hal *return on investment* yang mungkin diperoleh.
3. *political viability*, yaitu bagaimana efek atau dampak politik yang akan dihasilkan para pembuat keputusan, legislator, pejabat, dan kelompok politik lainnya dari masing-masing alternatif kebijakan.

⁷ Eyestone. R., *The Threads of Policy: A Study in Policy Leadership 4th ed.*, (Indianapolis: Babbsmerril., 2005), hal. 76.

⁸ Dye T. R., *Understanding Public Policy 6th ed.*, (New Englewood Cliffs: Prentice Hall. Inc., 2005), hal. 89.

⁹ Ball T., "Political Theory and Political Science: Can This Marriage be Saved?", *Theoria: Journal of Social and Political Theory*, 2007, hal. 1-22.

¹⁰ Lasswell & Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry 7th ed.*, (New Haven: Yale University Press, 2000), hal. 120.

¹¹ Friedrich J. C., *Public Policy 5th ed.*, (Cambridge: Harvard University Press., 2003), hal 111.

4. *administrative capability*, yaitu menyangkut kemampuan administrasi untuk mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut.

Sebuah kebijakan yang diambil pemerintah, mau tidak mau pastilah menimbulkan dampak baik positif maupun negatif bagi masyarakat luas (publik). Dampak positif berarti dampak yang memang diharapkan oleh pembuat kebijakan sebagai akibat dari implementasi kebijakan tersebut dan memberikan manfaat bagi lingkungan obyek kebijakan. Sedangkan dampak negatif merupakan dampak yang tidak memberikan manfaat dan biasanya tidak berhasil diantisipasi pada tahap perumusan kebijakan.

Sebuah kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi bersifat luas dan berada pada tatanan strategis.¹³ Oleh karena itu kebijakan publik memiliki fungsi sebagai pedoman umum untuk penyusunan kebijakan dan keputusan-keputusan khusus di bawahnya. Contoh implementasinya adalah seorang Presiden bertugas untuk membuat kebijakan yang bersifat umum, sedangkan Menteri akan membuat kebijakan dalam ruang lingkup sektoral, dan pejabat Eselon I dan Eselon II akan membuat kebijakan-kebijakan yang bersifat teknis.

Kebijakan publik apabila diletakkan dalam konteks internasional, yaitu berkaitan dengan pedoman sebuah negara dalam berhubungan dengan negara lain atau pedoman mengambil sikap dalam sebuah komunitas global, maka kebijakan publik tersebut berlaku sebagai kebijakan internasional. Globalisasi membuat pasar dan perusahaan tumbuh melampaui batas-batas negara. Hampir bisa dipastikan, dalam rangka melindungi kepentingan warga negaranya, kebijakan internasional yang diambil oleh pemerintah akan mengikuti tren ini. Dengan demikian kebijakan yang diambil akan banyak melibatkan dimensi internasional.¹⁴ Kebijakan dan koordinasi beserta analisa dampak secara internasional semakin dikedepankan dalam rangka pembuatan kebijakan. Walaupun dalam hal ini pemerintah cenderung masih memperdebatkan mengenai sektor-sektor apa saja yang perlu diperhatikan untuk dikoordinasikan secara internasional dan sejauh apa jangkauan dari koordinasi tersebut.¹⁵

Sebuah contoh ilustratif yang sangat populer untuk perdebatan kebijakan adalah pergolakan dalam pasar uang domestik yang telah sangat terkoneksi dengan pasar uang internasional. Sebagian pengamat berpendapat bahwa dalam gejolak pasar uang domestik terdapat sinyal yang menunjukkan urgensi koordinasi internasional dalam rangka meredam

¹² William Dunn, *Public Policy Analysis 5th ed.*, (New York: Prentice Hall. Inc., 2004), hal. 36.

¹³ Abidin S. Z., *Kebijakan Publik Edisi 2*, (Jakarta: Penerbit Salemba, 2012), p. 112.

spekulasi asing yang dapat menguras devisa nasional. Sedangkan di sisi lain, ada pendapat yang menyatakan dalam kondisi krisis, banyak negara yang seharusnya dapat menahan depresiasi nilai tukar mata uang mereka dengan cara menggunakan cadangan devisa. Akan tetapi seringkali pemerintah didesak untuk melakukan strategi yang lebih spekulatif dengan memberikan bantuan berupa dana talangan.¹⁶

Kebutuhan akan kebijakan internasional sejalan dengan teori “kebergantungan kompleks” yang dipopulerkan oleh Joseph Nye dan Robert Keohane.¹⁷ Teori ini menyatakan kesejahteraan sebuah negara dalam era globalisasi akan saling bergantung dengan negara lain. Dengan kata lain dalam era globalisasi kesejahteraan suatu negara akan ditentukan oleh bagaimana negara tersebut ikut ambil bagian dalam usaha mensejahterakan negara lainnya, terutama yang memiliki hubungan dekat dalam hal politik.¹⁸

Kedua penulis di atas lebih lanjut menganalisis bagaimana politik internasional suatu negara ditransformasikan oleh saling kebergantungan itu sendiri. Fenomena yang mereka amati adalah berbagai koneksi transnasional dan kebergantungan antara negara dan masyarakat suatu negara semakin meningkat, terutama dalam bidang ekonomi, sedangkan di sisi lain penggunaan kekuatan militer sebagai penyeimbang kekuatan semakin berkurang, walaupun tetap memegang peranan penting.¹⁹ Selain itu dalam penggunaan konsep saling kebergantungan Nye dan Keohane juga menekankan pentingnya perbedaan antara istilah “kebergantungan”, yang bersifat interaksional dua arah dan “tergantung”, yang lebih bersifat satu arah dalam menganalisa peran politik dari pemerintah suatu negara.²⁰

Nye dan Keohane menambahkan bahwa berkurangnya peran kekuatan militer sebagai alat kebijakan dan meningkatnya peran faktor ekonomi (dan faktor lainnya di luar militer) akan semakin meningkatkan kemungkinan terciptanya kerjasama antar negara.²¹ Di sinilah diperlukan kebijakan internasional dalam rangka mengorganisir dan mengarahkan potensi ekonomi yang dimiliki oleh suatu negara.

Pengertian lebih lanjut mengenai kebijakan internasional merujuk pada pertukaran informasi

pemerintah antar negara yang memiliki fungsi untuk penyalarsan tujuan ekonomi politik. Koordinasi ini juga mencakup pelaksanaan tindakan dan wewenang pemerintah yang pendelegasiannya dapat diberikan pada institusi di luar batas negara (seperti kedutaan besar di negara asing).²² Karena sifat kebijakan yang mengikat kedua negara dan memberikan dampak ekonomi yang bersifat luas dan melibatkan pihak di luar lingkup kebijakan itu sendiri (*economic spillovers*)²³ seringkali kedua negara dihadapkan pilihan-pilihan yang saling kontradiktif beserta konsekuensinya masing-masing.

III. METODOLOGI

Kajian ini menggunakan metode pengambilan data sekunder dengan sumber data dari jurnal, buku, dan laporan resmi. Beberapa jurnal yang dipilih berkaitan langsung dengan dunia penerbangan, seperti Jurnal Prakarsa. Selain itu terdapat pula beberapa jurnal yang berkaitan dengan ekonomi secara makro dan psikologi konsumen. Data akan disusun dalam kajian dengan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Langkah deskripsi awal adalah memberikan gambaran mengenai peran sektor transportasi udara dalam pertumbuhan ekonomi dilanjutkan dengan membahas kondisi industri penerbangan Indonesia. Langkah deskripsi berikutnya adalah membandingkan posisi industri penerbangan Indonesia dibandingkan negara ASEAN lainnya dengan tujuan mengetahui kekuatan relatif Indonesia. Pada bagian terakhir akan dibahas strategi untuk menghadapi ASEAN *open sky* tahun 2015.

IV. PEMBAHASAN

A. Peran Transportasi Udara dalam Pertumbuhan Ekonomi

Transportasi udara merupakan sebab sekaligus akibat dari pertumbuhan ekonomi yang menciptakan siklus sebagaimana terlihat pada Gambar 1. Secara garis besar pengaruh yang ditimbulkan dari

¹⁴ Graham, E. M., J. D. Richardson, *Competition Policies for the Global Economy*, (Washington D.C.: Unknown Publisher, 2007), p. 257.

¹⁵ Shapiro C., H. R. Varian, *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, (Boston: Mass Publishers, 2005), p. 119.

¹⁶ B. Hoekman, “Competition Policy and the Global Trading System”, *The World Economy Journal*, 2007, pp. 383-406.

¹⁷ Nye J. dan Keohane R., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, (New York: Little Brown and Company, 2007).

¹⁸ *Ibid.*

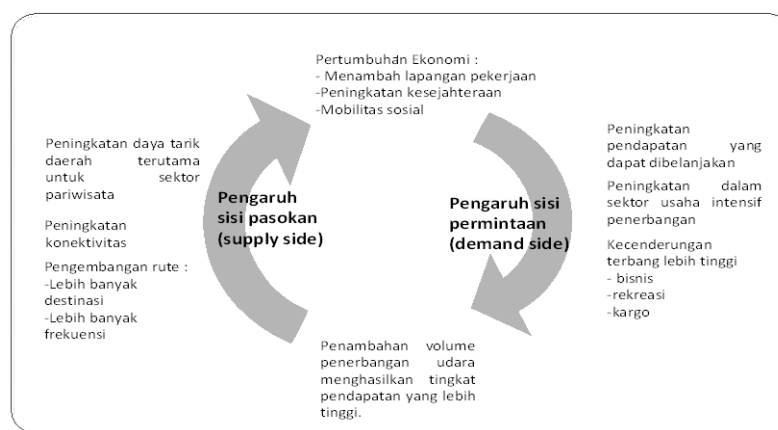
¹⁹ Crane T. G. dan Amawi A., *The Theoretical Evolution of International Policy Economy*, (US: Oxford University Press, 2007).

²⁰ Nye J dan Keohane R, *Op.Cit.*

²¹ *Ibid.*

²² Cooper, R. N., “Economics Interdependence and Coordination of Economic Policies”, *Journal of International Policy*. 2005, pp. 95-114.

²³ *Economic Spillovers* adalah eksternalitas yang melibatkan dan memberikan dampak tidak hanya bagi pelaku kegiatan ekonomi, baik langsung maupun tidak langsung. Sebagai contoh industri pertambangan akan memberikan dampak bagi lingkungan sekitar berupa berkurangnya kesuburan tanah. Untuk lebih jelasnya lihat Liebowitz, S. J.; Margolis, Stephen E., “Network Externality: An Uncommon Tragedy”, *The Journal of Economic Perspectives*. American Economic Association, 2004. pp. 133-150.



Sumber: Don Berliner, 2004.

Gambar 1. Siklus Pertumbuhan Ekonomi Sebagai Dampak Peningkatan Industri Penerbangan

pertumbuhan sektor transportasi udara dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu pengaruh dari sisi pasokan (*supply side*) dan pengaruh dari sisi permintaan (*demand side*).

Pengaruh dari sisi pasokan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. penambahan volume penerbangan udara akan menghasilkan tingkat pendapatan yang lebih tinggi bagi maskapai penerbangan.
2. sebagai akibat dari pendapatan yang meningkat tersebut, maskapai penerbangan akan berinvestasi dalam mengembangkan jumlah rute dan frekuensi penerbangan.
3. peningkatan jumlah rute dan frekuensi penerbangan secara langsung akan meningkatkan konektivitas antar daerah, di mana penumpang dapat menjangkau suatu daerah yang dulunya tidak terhubung oleh jalur penerbangan.
4. dengan meningkatnya konektivitas ini, daya tarik suatu daerah dapat lebih terpromosikan terutama potensi pariwisata.²⁴

Sedangkan pengaruh dari sisi permintaan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. peningkatan daya tarik daerah, terutama sektor pariwisata akan menambah lapangan pekerjaan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut, sekaligus meningkatkan peluang terjadinya mobilitas yang lebih tinggi.
2. seiring dengan meningkatnya kesejahteraan, jumlah pendapatan yang dapat dibelanjakan juga akan meningkat. Disinilah muncul kebutuhan untuk melakukan rekreasi. Selain itu dengan meningkatnya pendapatan, akan terbuka kemungkinan masyarakat di daerah tersebut membuka bisnis dan melakukan perjalanan untuk kepentingan bisnisnya.²⁵

Selain manfaat terkait dengan lapangan pekerjaan, terdapat sejumlah manfaat ekonomi baik secara makro maupun mikro dan manfaat sosial yang terkait dengan jasa layanan transportasi udara. Manfaat tersebut meliputi:

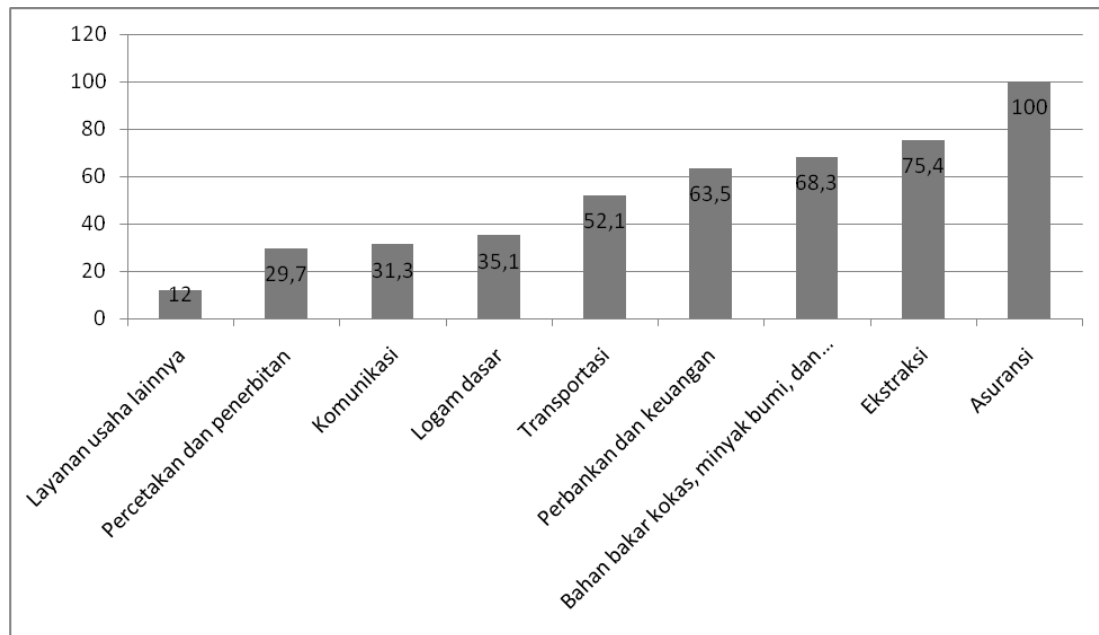
1. peningkatan efisiensi usaha melalui ketersediaan koneksi yang lebih mudah (tepat waktu, lebih sering, dan lebih cepat), antara Indonesia dan wilayah perdagangan utama, yang pada gilirannya akan mempromosikan Indonesia sebagai lokasi yang lebih menarik bagi investasi asing.
2. penurunan biaya perjalanan secara keseluruhan, di mana biaya perjalanan keseluruhan tidak hanya memperhitungkan harga tiket, tetapi juga berapa lama waktu perjalanan yang diperlukan (berkaitan dengan biaya bahan bakar) dan biaya terkait (seperti biaya makanan dan penginapan bila ada keterlambatan).
3. manfaat bagi pariwisata sebuah negara (*inbound tourism*), termasuk masa tinggal yang lebih lama, pembelanjaan yang meningkat, serta jumlah wisatawan yang semakin banyak.
4. kemudahan untuk pulang mengunjungi keluarga, merupakan sebuah manfaat bagi pekerja yang menetap di negara lain.²⁶

Meningkatnya penggunaan transportasi udara secara tidak langsung akan mendorong pertumbuhan serta pemerataan ekonomi ke seluruh wilayah Indonesia. Pertumbuhan ekonomi ini pada gilirannya akan mendorong tingkat kesejahteraan masyarakat dan kembali mendorong penggunaan transportasi udara. Secara khusus kesejahteraan ini didorong oleh kemajuan sektor yang memiliki tingkat kebergantungan tinggi terhadap transportasi udara. Sektor usaha yang memiliki tingkat kebergantungan tinggi terhadap transportasi udara dapat dilihat pada

²⁴ Don Berliner, *Aviation: Reaching for the Sky*, (London: The Oliver Press, Inc., 2004), p. 147.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ F. Howard, "A Study in Airlines Industry: Does It Really Contribute to US Economy?", *Journal of Economic Perspectives*, 6(2), 2003, pp. 34-45.



Sumber: Oxford Economic Forecasting, 2011.²⁷

Gambar 2. Persentase Kebergantungan terhadap Transportasi Udara (Persentase terhadap Sektor Asuransi)

Gambar 2 dengan menggunakan basis 100 persen adalah sektor usaha asuransi.

Bisnis asuransi ikut meningkat seiring perkembangan sektor transportasi udara. Hal ini dapat dimengerti, mengingat di hampir semua negara, pemerintah mewajibkan penyelenggara jasa penerbangan untuk mengikutkan premi asuransi pada harga tiketnya. Di Indonesia sendiri, perkembangan premi asuransi transportasi udara juga mencatat perkembangan yang positif pada tahun 2012. Pada kuartal III/2012 total premi bruto asuransi penerbangan mencapai Rp746,2 miliar, atau naik 51,7 persen dari periode yang sama pada tahun 2011. Direktur Eksekutif Asosiasi Asuransi Umum Indonesia (AAUI), Julian Noor menyatakan bahwa melihat kecenderungan positif transportasi udara, maka diprediksi total premi pada tahun 2013 dapat meningkat hingga 30 persen.²⁸

Sedangkan sektor industri ekstraksi yang paling terpengaruh oleh perkembangan transportasi udara adalah pertambangan minyak bumi. Seperti kita ketahui, salah satu hasil dari pengolahan minyak mentah adalah avtur yang digunakan sebagai bahan bakar pesawat udara. Menurut data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), pada tahun 2011, bahan bakar dalam bentuk avtur menyumbang 8,11 persen dari total penggunaan bahan bakar minyak.²⁹

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa transportasi udara memberikan kontribusi besar bagi pertumbuhan ekonomi suatu negara. Dampak yang diberikan oleh pertumbuhan sektor ini dapat berupa dampak langsung yang berhubungan dengan pihak yang terlibat dalam operasional transportasi udara, maupun dampak tidak langsung, yaitu dampak yang dirasakan oleh sektor penunjang jasa layanan transportasi udara. Secara makro, mikro, dan sosial pertumbuhan transportasi udara juga memberikan kontribusi bagi perekonomian, terutama pada sektor yang memiliki tingkat kebergantungan tinggi.

B. Potensi dan Perkembangan Industri Penerbangan di Indonesia

Industri penerbangan di kawasan Asia Pasifik telah berkembang dengan cepat dalam beberapa tahun terakhir. Menurut *International Air Transport Association (IATA)*, kawasan Asia Pasifik telah menjadi pasar industri penerbangan terbesar di tahun 2009 dengan sekitar 647 juta penumpang, atau sebesar 27 persen dari seluruh pemakai jasa transportasi penerbangan dunia.³⁰

Sementara itu tingkat pertumbuhan di sektor penerbangan Asia Pasifik diperkirakan akan terus meningkat dalam 20 tahun mendatang dengan angka pertumbuhan rata-rata majemuk pertahun sebesar 7,1 persen dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2029.³¹ Kondisi ini didukung secara signifikan oleh pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia

²⁷ Oxford Economic Forecasting, *The Contribution of Aviation Industry in SouthEast Asia*, June 2011.

²⁸ Bisnis Asuransi: Sektor Penerbangan Sumbang Pendapatan Premi Rp 746,2 miliar. *Bisnis Indonesia*. 7 Januari 2013.

²⁹ Kementerian ESDM, *Handbook of Energy & Economic Statistics of Indonesia*, 2012.

³⁰ Prospektus PT. Garuda Indonesia pada Penawaran Umum Saham Perdana PT. Garuda Indonesia, Tbk., 2010.

³¹ *Ibid.*

yang mengalami tren positif dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 17,7 persen pertahun selama periode tahun 2005-2009. Kondisi perekonomian dalam negeri juga terbukti tahan terhadap krisis dengan indikator PDB yang masih tumbuh sebesar 11,97 persen di saat krisis perekonomian global tahun 2008.³²

Sejalan dengan kondisi penerbangan Asia Pasifik dan didukung oleh kondisi perekonomian dalam negeri Indonesia yang stabil memberikan indikasi kuat terdapat potensi peningkatan permintaan untuk pelayanan lalu lintas melalui udara. Menurut Direktorat Transportasi Udara Indonesia, rata-rata pertumbuhan majemuk penumpang yang menggunakan jalur udara di Indonesia dari tahun 2000-2008 bagi pasar domestik sebesar 22 persen dan pasar internasional sebesar 5,6 persen.³³

Potensi lain bagi penerbangan udara adalah sektor transportasi kargo melalui udara. Sektor ini sangat terkait dengan aliran barang, baik antar daerah dalam wilayah Indonesia ataupun melibatkan perdagangan lintas negara. Transportasi kargo melalui udara dipilih karena keunggulan dalam hal kecepatan waktu pengiriman sekaligus keamanan selama di perjalanan.

Transportasi kargo melalui udara merupakan sektor yang vital dalam menggerakkan ekonomi. Hal ini terkait dengan fungsi perdagangan itu sendiri

Dari segi penggerak PDB, sektor transportasi kargo udara menempati posisi 3 (tiga) di bawah moda transportasi melalui jalan raya dan laut. Kontribusi transportasi kargo udara adalah sebesar Rp62,2 triliun pada tahun 2010 atau 9,4 persen dari total PDB semua moda angkutan.³⁴ Transportasi kargo udara juga menunjukkan tren positif dengan rata-rata kenaikan sebesar 17,4 persen per tahun.³⁵

Dari penjelasan di atas dapat dilihat potensi pasar jasa angkutan melalui udara, baik pada bisnis pengangkutan penumpang ataupun kargo. Untuk meraih pangsa pasar, perusahaan perlu mengenal kondisi pasar itu sendiri terutama kondisi permintaan di masa yang akan datang. Analisis potensi permintaan terhadap angkutan dapat dilihat dari beberapa faktor, yaitu pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan volume permintaan angkutan, baik barang maupun penumpang.

Proyeksi permintaan angkutan penumpang dapat dilihat dari proyeksi pertumbuhan jumlah penduduk yang tentu saja akan berdampak langsung pada peningkatan kebutuhan jasa angkutan. Sebagai penyederhanaan Tabel 1 menyajikan jumlah dan proyeksi pertumbuhan jumlah penduduk di beberapa provinsi di Pulau Jawa dan Pulau Sumatera sebagai pulau dengan jumlah penduduk terbanyak. Transportasi penumpang dari dua pulau ini juga memberikan kontribusi lebih dari 75 persen dari

Tabel 1. Jumlah Penduduk di Beberapa Provinsi di Pulau Jawa dan Sumatera Tahun 1999-2015 (ribuan orang)

Tahun	1999	2000	2005	2010	2015*
Sumatera Utara	10,252	11,642	12,431	13,273	14,173
Sumatera Barat	4,000	4,249	4,385	4,524	4,669
Sumatera Selatan	5,492	6,899	7,764	8,737	9,832
DKI Jakarta	8,228	8,361	8,432	8,504	8,577
Banten	5,968	8,098	9,484	11,107	13,008
Jawa Barat	29,414	35,724	39,500	43,676	48,292
Jawa Tengah	28,516	31,223	32,718	34,285	35,927
DI. Jogjakarta	2,913	3,121	3,235	3,353	3,476
Jawa Timur	32,488	34,766	36,000	37,278	38,601
Total	127,271	144,083	153,949	164,738	176,554

Keterangan: * proyeksi

Sumber: Data Publikasi Badan Pusat Statistik Indonesia, 2011, diolah.

yang merupakan proses pertukaran nilai barang dari satu wilayah ke wilayah lain. Bila dikaitkan dengan pertumbuhan ekonomi, maka fungsi transportasi kargo udara merupakan kontributor penggerak PDB baik secara regional (dalam hal perdagangan antar wilayah dalam satu negara), maupun nasional (dalam hal perdagangan antar negara).

pendapatan industri penerbangan dalam rentang tahun 2005-2010.³⁶

Jumlah penduduk di provinsi tersebut di atas diprediksikan akan mengalami kenaikan sebesar 4 persen atau sekitar enam juta jiwa dalam 5 tahun. Penduduk di wilayah Sumatera pada tahun 2015

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Prospektus PT. Garuda Indonesia pada Penawaran Umum Saham Perdana PT. Garuda Indonesia, Tbk. *Op.Cit.*

³² Data publikasi Badan Pusat Statistik Indonesia, 2011, diolah.

³³ *Ibid.*

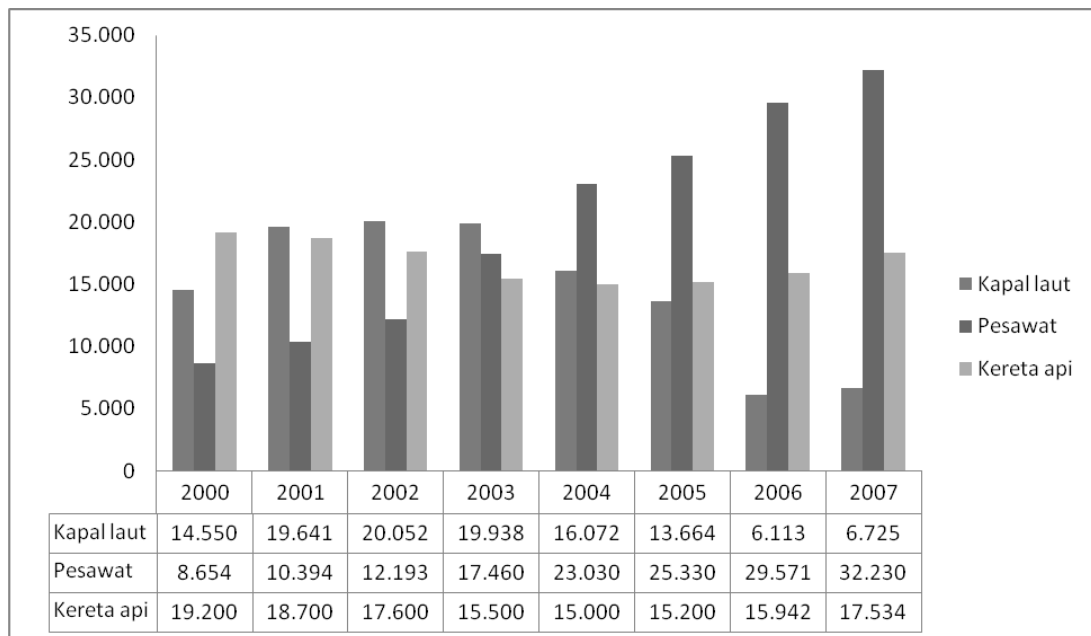
diprediksi memiliki proporsi sebesar 16 persen dari jumlah penduduk pada Tabel 1. Sedangkan penduduk di wilayah Jawa pada tahun 2015 diperkirakan memiliki proporsi sebesar 84 persen atau mencapai 129,26 juta jiwa. Berdasarkan data ini, maka wilayah Pulau Jawa memiliki potensi permintaan terbesar untuk sektor transportasi, termasuk transportasi melalui udara. Bila perusahaan penerbangan dapat menangkap peluang tersebut dengan baik tentunya akan mendatangkan peningkatan pendapatan yang signifikan. Perusahaan akan memiliki peluang untuk melakukan ekspansi usaha yang berimplikasi pada penambahan kebutuhan tenaga kerja. Hal ini pada gilirannya akan membantu pemerintah untuk mengurangi kemiskinan. Otonomi daerah juga berperan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi di masing-masing provinsi. Imbas yang paling terasa tentu saja peningkatan pertumbuhan ekonomi di masing-masing provinsi. Kebutuhan mobilitas baik secara langsung ataupun tidak langsung terkait dengan aktivitas ekonomi juga akan mengalami peningkatan signifikan.

Indikator kedua terkait dengan proyeksi potensi industri transportasi adalah perkembangan pengguna dari masing-masing moda angkutan. Perkembangan penumpang dari masing-masing moda angkutan kapal laut, pesawat, dan kereta api dapat dilihat pada Gambar 3. Dapat dilihat bahwa industri penerbangan

Akan tetapi pada tahun 2004 jumlah penumpang menggunakan pesawat terbang telah menduduki peringkat pertama mengungguli jumlah penumpang yang menggunakan kapal laut dan kereta api.

Potensi sektor transportasi internasional melalui bandara di masa depan juga dapat dilihat pada jumlah wisatawan masuk ke Indonesia. Menurut Berita Resmi Statistik jumlah wisatawan mancanegara (wisman) yang datang melalui 19 pintu masuk utama pada Oktober 2012 mengalami kenaikan 4,95 persen dibandingkan Oktober 2011, yaitu dari 618.706 orang menjadi 649.327 orang. Sementara itu, jumlah wisman yang datang melalui pintu masuk Ngurah Rai, Bali pada Oktober 2012 mengalami kenaikan 3,39 persen dibandingkan kedatangan selama bulan yang sama tahun 2011, yaitu dari 244.421 orang menjadi 252.716 orang.

Selain penerbangan internasional, potensi yang tidak kalah pentingnya adalah penerbangan domestik baik yang menempuh rute domestik maupun rute luar negeri. Jumlah penumpang angkutan udara domestik periode bulan Januari-Oktober 2012 mencapai 45,0 juta orang atau naik 5,53 persen dibanding periode yang sama tahun lalu sebesar 42,6 juta orang. Jumlah penumpang terbesar tercatat di Soekarno Hatta-Jakarta mencapai 16,2 juta orang atau 36,06 persen dari keseluruhan penumpang domestik, diikuti Juanda-Surabaya 5,5 juta orang atau 12,31 persen.³⁷



Sumber: Analisis Permintaan Sektor Angkutan Umum, Laporan Penelitian Biro Riset Lembaga Manajemen Universitas Indonesia, 2010.

Gambar 3. Perkembangan Jumlah Penumpang pada Moda Angkutan Kapal Laut, Pesawat, dan Kereta Api (dalam ribuan)

mengalami kenaikan signifikan dalam rentang waktu yang cukup singkat. Tercatat pada tahun 2000, moda transportasi menggunakan pesawat masih berada di bawah moda transportasi kapal laut dan kereta api.

Jumlah penumpang angkutan udara ke luar negeri (internasional) pada Oktober 2012 sebanyak

³⁷ *Ibid.*

1 juta orang atau naik 2,29 persen dibandingkan September 2012 (tidak termasuk penumpang pada penerbangan haji). Peningkatan jumlah penumpang terjadi di Bandara Ngurah Rai-Denpasar sebesar 8,01 persen dan Soekarno Hatta-Jakarta sebesar 1,03 persen. Sebaliknya, penurunan jumlah penumpang terjadi di Bandara Hasanuddin Makassar sebesar 9,38 persen, Bandara Juanda-Surabaya sebesar 7,03 persen, dan Bandara Polonia-Medan sebesar 0,67 persen.³⁸

Dari deskripsi di atas, potensi penerbangan Indonesia bersumber dari 2 hal, yaitu (1) mobilitas penumpang luar negeri yang datang ke Indonesia dan (2) mobilitas penumpang domestik yang bepergian ke luar negeri. Mobilitas penumpang luar negeri ke Indonesia sebagaimana dijelaskan di atas sebagian besar disebabkan oleh daya tarik wisata Indonesia. Potensi pariwisata merupakan potensi yang bersifat permanen dan akan mendatangkan keunggulan komparatif jangka panjang bagi Indonesia dalam menghadapi era *open sky*.

Potensi berikutnya berkaitan erat dengan perilaku masyarakat domestik ke luar negeri. Sebuah penelitian menyatakan bahwa penerbangan masyarakat domestik ke luar negeri didominasi oleh motivasi bisnis.³⁹ Frekuensi penerbangan ke luar negeri karena motif bisnis tampaknya akan mengalami peningkatan seiring dengan globalisasi dan pemberlakuan pasar bebas. Sedangkan motivasi melakukan penerbangan ke luar negeri berikutnya adalah wisata, khususnya belanja.⁴⁰ Selain kebijakan bebas fiskal di negara ASEAN, motivasi tersebut tidak lepas dari perilaku masyarakat dari golongan ekonomi menengah ke atas yang lebih mengutamakan faktor psikologis seperti prestise.⁴¹ Dari deskripsi di atas, baik motivasi bisnis maupun motivasi wisata belanja dapat bersifat jangka panjang sehingga dapat dikategorikan sebagai keunggulan komparatif industri penerbangan Indonesia dari sisi konsumen.

C. Perbandingan dengan Negara-Negara ASEAN

Pertanyaan mendasar tentang potensi pasar dan permintaan industri penerbangan adalah seberapa besar keinginan warga Indonesia untuk terbang dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya? Jawaban untuk pertanyaan tersebut secara sekilas adalah berupa jumlah penerbangan yang dilakukan oleh warga sebuah negara dalam satu tahun. Akan tetapi ada indikator yang lebih baik dalam memberikan

gambaran mengenai potensi penerbangan dalam suatu negara, yaitu "kecenderungan untuk terbang" (*propensity to fly*).⁴²

Indikator *propensity to fly* merupakan indikator yang lebih obyektif dalam melihat potensi penerbangan dalam suatu negara dibandingkan hanya melihat dari jumlah penerbangan. Indikator *propensity to fly* juga mempertimbangkan kekayaan dan jumlah penduduk suatu negara. Sebagai hasilnya perbandingan yang diperoleh tidak hanya mencerminkan kondisi aktual (jumlah penerbangan saat ini), melainkan juga potensi penerbangan pada masa yang akan datang (*leading indicator*).

Sangat mudah dipahami bahwa kecenderungan untuk memilih moda transportasi udara dipengaruhi oleh tingkat pendapatan dari warga sebuah negara. Bahkan kecenderungan ini masih tetap berlaku dalam era penerbangan murah.⁴³ Salah satu faktor penyebabnya adalah pihak maskapai yang masih memberlakukan harga tiket yang berubah dan menjadi sangat mahal pada saat *peak season*.⁴⁴ Faktor lain yang menyebabkan tidak terlepasnya faktor pendapatan dari kecenderungan memilih moda transportasi udara adalah kepedulian terhadap aspek keselamatan yang ternyata masih diasosiasikan dengan harga tiket. Dalam hal ini masih ada segmen konsumen yang cenderung memilih harga tiket pesawat yang mahal karena percaya bahwa tingkat keselamatan penerbangan akan lebih terjamin.⁴⁵

Perbandingan berbagai negara menggunakan indikator *propensity to fly* dapat dilihat pada Gambar 4. Gambar tersebut mengilustrasikan posisi relatif Indonesia terhadap negara-negara ASEAN serta beberapa negara lain yang memiliki permintaan akan transportasi udara yang signifikan seperti Amerika Serikat dan Britania Raya. Ukuran lingkaran mengindikasikan jumlah populasi dari setiap negara, sedangkan pusat lingkaran menunjukkan jumlah perjalanan udara per orang sebagai sebuah fungsi dari PDB per kapita. Garis dengan titik telah mengalami regresi untuk memprediksi lokasi ideal dari pusat lingkaran setiap negara, yaitu pada saat setiap negara memiliki hubungan yang sama antara PDB dan permintaan transportasi udara. Penduduk di negara yang terletak di atas garis memiliki kecenderungan tinggi untuk memilih moda transportasi udara,

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Ritha F. Gustisyah, "Analisis Faktor-Faktor Pendorong Konsumen untuk Menggunakan Jasa Penerbangan Internasional", *Jurnal Psikologi Konsumen*, 2009, hal. 17-31.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Michael Fairbanks, "Propensity to Fly: An Insight into Airlines Market", *Jurnal Prakarsa*, 2011, pp. 4-18.

⁴³ Kendall, P. C. & Hammen, C, "Abnormal Psychology. Understanding Human Problems", *Journal of Applied Psychology*, 2008, pp. 121-135.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ L. Elton, "Pengaruh Pemberitaan Surat Kabar terhadap Persepsi Masyarakat Pengguna Jasa Transportasi Udara di Surabaya Kasus Studi Kecelakaan Pesawat Adam Air", *Jurnal Ilmiah Scriptura*, 2007, hal. 98-110.

sedangkan penduduk negara yang terletak di bawah garis memiliki kecenderungan yang lebih rendah.

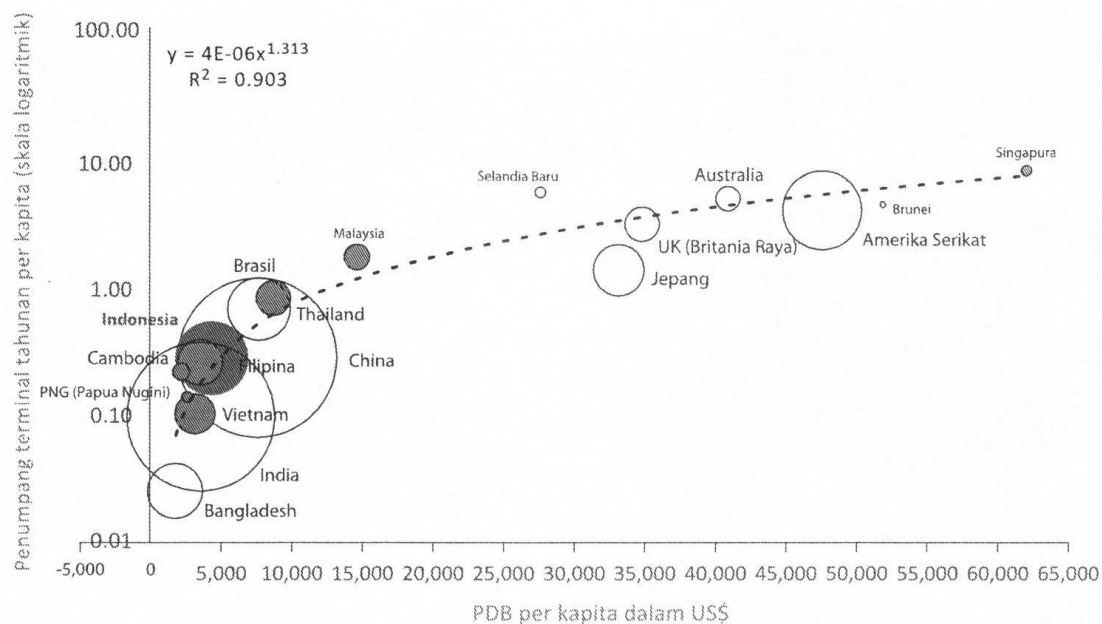
Gambar 4 menunjukkan bahwa Indonesia sudah berada lebih maju dalam kurva permintaan untuk perjalanan udara. Hal ini tidak mengejutkan mengingat kondisi geografis Indonesia yang berupa negara kepulauan disertai dengan jarak yang cukup jauh di antara kota-kota besar mengharuskan penumpang menggunakan transportasi udara. Di antara negara-negara ASEAN lain, hanya Kamboja yang memiliki kecenderungan untuk terbang lebih rendah dari yang diperkirakan; sedangkan negara ASEAN lainnya seperti Singapura, Malaysia, dan Thailand relatif sama dengan perkiraan. Akan tetapi secara jumlah populasi, Indonesia lebih memiliki keuntungan dibandingkan negara ASEAN lainnya. Kebijakan yang tepat akan menjaga keberadaan Indonesia pada kurva ini sehingga kenaikan pendapatan akan mendorong kecenderungan untuk menggunakan transportasi udara.

D. Strategi Menghadapi Kebijakan *Open Sky*

1. Manajemen Lalu Lintas Udara Indonesia

Kebijakan ASEAN *open sky* harus dilihat dari semua aspek yang berkaitan dengan transportasi udara, mulai dari masalah keamanan, keselamatan, efisiensi, pelayanan, dan aspek finansial. Sangat penting untuk memastikan bahwa industri transportasi udara domestik telah siap untuk beroperasi dalam pasar yang bersaing dan menarik keuntungan maksimal dari diberlakukannya ASEAN *open sky*.

Mengutip tulisan dari *Airport Council International*, pertumbuhan lalu lintas pesawat terbang (domestik dan internasional) di seluruh dunia akan naik rata-rata 2 persen per tahun.⁴⁷ Bahkan menurut studi yang dilaksanakan oleh *Japan Aircraft Development Corporation* untuk kawasan Asia dapat mencapai 6 persen pertahun.⁴⁸ Dengan demikian, maka lalu lintas penerbangan akan meningkat dan perlu diantisipasi dengan baik agar keterlambatan



Sumber: World Bank & Helios Analysis, "Market Growth versus Competition in Airline Industry". *Bulletin on Airline Industry Overview*, June 2011.

Gambar 4. Kecenderungan untuk Terbang Sebagai Fungsi dari PDB Perkapita

Data yang mendasari Gambar 4 juga mengindikasikan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia yang pesat disertai dengan jumlah penduduk yang besar dapat mendorong permintaan transportasi udara secara signifikan. Dari hasil analisa *World Bank*, laju penerbangan transportasi udara Indonesia baik domestik maupun internasional akan bertumbuh dengan laju antara 6-10 persen per tahun dalam kondisi normal, dalam arti tidak ada stimulus seperti kesepakatan ASEAN *open sky*.⁴⁶

⁴⁶ World Bank & Helios Analysis, "Market Growth versus Competition in Airline Industry", *Bulletin on Airline Industry Overview*, June 2011.

darat dan penerbangan (*ground and airborne delay*) dapat ditekan dan lalu lintas udara dapat berjalan lancar.

Manajemen lalu lintas udara adalah sebuah pelayanan navigasi udara (*air navigation services*) yang disediakan untuk memperlancar dan melakukan efisiensi operasi penerbangan mulai dari bandara keberangkatan hingga tiba di bandara tujuan.

⁴⁷ 2010 International Airports Awards, Airport Council International, March 2011.

⁴⁸ Japan Aviation Sector Eyes on Open Skies, Japan Aircraft Development Corporation, June 2011.

Pengelolaan lalu lintas udara ini dilaksanakan dengan mengutamakan keselamatan setiap penerbangan. Pelayanan terhadap lalu lintas udara diberikan secara setara antara penerbangan domestik dan penerbangan internasional di seluruh ruang udara yang disediakan untuk penerbangan sipil. Oleh karena itu hampir semua persyaratan pelayanan yang disediakan berdasar atas kesepakatan internasional dalam hal ini adalah Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (*International Civil Aviation Organization*).

Berdasar laporan dari PT. Angkasa Pura II, pertumbuhan lalu lintas penerbangan di bandara Soekarno Hatta untuk tahun 2008 hingga 2010 mencapai 1 hingga 2 persen pertahun. Dengan diberlakukannya ASEAN *open sky* pada tahun 2015 dapat diperkirakan bahwa lalu lintas penerbangan di Wilayah Informasi Penerbangan (FIR, *Flight Information Region*) Jakarta dan Makassar juga akan meningkat.⁴⁹

Berkaitan dengan manajemen lalu lintas udara, sering dikenal istilah *Communication, Navigation, and Surveillance* (Komunikasi, Navigasi, dan Pengawasan); atau sering disingkat CNS. Secara mudah unsur CNS sendiri dapat diartikan sebagai penyediaan infrastruktur dalam rangka manajemen lalu lintas udara. Sedangkan manajemen lalu lintas udara sendiri meliputi 3 (tiga) unsur pelayanan, yaitu manajemen ruang udara (*airspace management*), pengendalian ruang udara (*air traffic control*), dan manajemen arus lalu lintas udara (*air traffic flow management*). Ketiga unsur tersebut memiliki peran kunci dalam rangka kelancaran dan efisiensi operasi penerbangan.

Di ruang udara Indonesia kawasan barat diprediksi akan menerima beban lalu lintas penerbangan yang lebih besar daripada kawasan bagian timur, karena memang lokasi bandara utama di kawasan ASEAN berada di utara Indonesia, seperti Singapura, Kuala Lumpur, dan Bangkok. Singapura sendiri merupakan titik distribusi bagi penerbangan dari kawasan ASEAN menuju atau dari bandara utama di Indonesia maupun penerbangan menuju atau dari Australia dan Selandia Baru.

Jika kita membicarakan masalah manajemen lalu lintas udara, maka tentu tidak terlepas dari Ditjen Perhubungan Udara sebagai pembuat kebijakan serta regulator, PT. Angkasa Pura I (Persero) sebagai penyedia layanan (*service provider*) untuk FIR Ujung Pandang, dan PT. Angkasa Pura II (Persero) sebagai penyedia layanan untuk FIR Jakarta. Kebijakan Ditjen Perhubungan Udara dalam menghadapi ASEAN *open sky* tertuang dalam *Blue Print* Direktorat

Jenderal Perhubungan Udara tahun 2005-2024 yang menjelaskan periode demi periode rancangan kegiatan transportasi. Menurut cetak biru tersebut pada periode tahun 2010-2014 arah kebijakan Ditjen perhubungan Udara berkaitan dengan manajemen lalu lintas udara meliputi 3 (tiga) hal utama, yaitu harmonisasi FIR, pengembangan *air traffic flow*, dan manajemen sesuai strategi regional (Asia-Pasifik).⁵⁰ Sedangkan arah kebijakan tahun 2015-2019 tidak cukup mengindikasikan adanya kontinuitas dari kegiatan periode sebelumnya. Padahal baik periode tahun 2010-2014 maupun periode tahun 2015-2019 adalah periode paling krusial dalam implementasi ASEAN *open sky*.

Kebijakan Ditjen Perhubungan Udara periode tahun 2005-2009 sebenarnya telah diarahkan kepada masalah manajemen lalu lintas udara dengan lebih baik, seperti rencana penyusunan sistem manajemen arus lalu lintas udara yang tersentralisasi (*centralized air traffic management system*). Namun hingga saat ini belum tampak adanya realisasi, dan tentu saja hal ini tidak sejalan dengan rencana pada periode berikutnya. Pada periode tahun 2009-2010 Ditjen Perhubungan Udara telah menerbitkan beberapa peraturan teknis terkait dengan manajemen lalu lintas udara yang dituangkan dalam Peraturan Keselamatan Penerbangan Sipil (CASR, *Civil Aviation Safety Regulation*) seperti misalnya CASR *part 69, part 91, part 170, part 171, part 172, dan part 174* beserta beberapa dokumen turunannya dalam bentuk *Manual of Standards (MOS)*. Arahan teknis implementasi manajemen lalu lintas udara sesungguhnya telah dengan cukup baik dituangkan dalam CASR *part 170* beserta MOS-nya, akan tetapi belum sepenuhnya dapat terlaksana di lapangan.⁵¹

Di samping kebijakan dan peraturan di atas terdapat satu peraturan internasional yang sangat penting yang harus diimplementasikan, yaitu hasil sidang *19th Asia/Pacific Air Navigation Planning and Implementation Regional Group*, atau Kelompok Regional Perencanaan dan Implementasi Navigasi Udara Asia/Pasifik ke 19 yang dilaksanakan pada bulan September 2008. Pertemuan ini antara lain menyepakati adanya amandemen ke-1 atas edisi ke-5 dari *Procedure for Air Navigation Services-Air Traffic Management (PANS-ATM doc 4444)*.⁵²

Pada intinya amandemen ke-1 ini telah merubah format *flight plan* (rencana penerbangan). Rencana penerbangan sendiri adalah jadwal dan rute penerbangan yang akan dilaksanakan oleh sebuah maskapai dan disampaikan kepada pemberi layanan

⁴⁹ PT. Angkasa Pura II, Laporan Kinerja Triwulan I, 2011.

⁵⁰ *Blue Print* (Cetak Biru) Ditjen Perhubungan Udara 2005-2024, Mei 2007.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

manajemen lalu lintas udara. Dengan informasi tersebut maka penyedia layanan manajemen lalu lintas udara dapat melakukan perencanaan yang baik terhadap pengaturan lalu lintas. Selain itu pihak penyedia layanan juga akan mengetahui jadwal penerbangan yang padat sehingga akan memudahkan untuk perencanaan sumber daya manusia. Penyedia layanan juga memberikan hasil rekapitulasi rencana penerbangan dari seluruh maskapai beserta pengaturannya sehingga maskapai penerbangan dapat mengantisipasi sedini mungkin jadwal penerbangan yang padat sehingga memiliki potensi keterlambatan.

Dengan jumlah lalu lintas penerbangan yang meningkat apalagi dengan adanya kebijakan ASEAN *open sky*, maka rencana penerbangan menjadi sangat penting dalam mengelola lalu lintas penerbangan secara strategis dan teknis. Ditjen Perhubungan Udara bekerja sama dengan PT. Angkasa Pura I dan PT. Angkasa Pura II kiranya perlu mempersiapkan kebijakan antisipatif untuk menghadapi hal ini.

Adapun kebijakan yang disarankan adalah secara strategis pihak Angkasa Pura I dan II adalah bekerjasama dengan pihak maskapai penerbangan untuk mengatur kembali jadwal penerbangan. Hal ini berkaitan dengan kesiapan bandara yang memungkinkan untuk operasional penerbangan mencapai 24 jam. Dengan semakin banyaknya waktu penerbangan yang tersedia maka diharapkan lalu lintas udara pada suatu waktu tidak akan terlalu ramai dan memudahkan penyedia layanan manajemen lalu lintas udara dalam melaksanakan tugasnya. Ketersediaan waktu yang semakin longgar ini juga memudahkan konsumen untuk memilih waktu penerbangan yang sesuai dengan kebutuhan.

Memang dibutuhkan kerja sama semua pihak yang terlibat karena hal ini berkaitan erat dengan kebijakan harga tiket pesawat, tarif sewa landasan, dan pengadaan sumber daya manusia. Resistensi terbesar kemungkinan akan datang dari pihak maskapai penerbangan karena akan ada periode pemasukan menurun karena perubahan jadwal penerbangan. Akan tetapi seiring dengan adaptasi konsumen, keuntungan maskapai penerbangan akan kembali ke tingkat normal dan dalam jangka panjang akan meningkat seiring penghematan yang diperoleh dari biaya bahan bakar dan tarif sewa landasan yang menurun.

Secara taktis, perbaikan manajemen lalu lintas udara dapat dilakukan dengan cara mengalokasikan lebih banyak waktu bagi penerbangan komersial dengan menggeser jadwal pengangkutan kargo pada saat frekuensi penerbangan komersial dalam posisi puncak. Jadwal penerbangan pengangkut kargo lebih memungkinkan untuk dilakukan pada malam hari karena tidak melibatkan penumpang.

2. Pengembangan Infrastruktur Bandara

Semakin besar jumlah penumpang yang diproyeksikan akan menggunakan bandara, semakin besar pula luas pengembangan yang diperlukan. Hal ini memberikan implikasi Bandara Soekarno Hatta harus terus berkembang dalam hal kapasitas dan kualitas infrastruktur pendukung. Bahkan tidak menutup kemungkinan akan dibutuhkan bandara baru sebagai pengganti dari Bandara Soekarno Hatta. Selain itu pada intensitas yang berbeda, seluruh bandara internasional yang ada di Indonesia juga membutuhkan peningkatan kapasitas terminal, pembangunan infrastruktur, dan perbaikan manajemen layanan.

Pembangunan bandara secara berkelanjutan mencakup kegiatan operasional yang kompleks di mana berbagai sistem perekonomian, sosial, dan lingkungan hidup perlu berinteraksi secara efisien, tidak hanya di dalam lingkungan bandara sendiri, tetapi juga dengan masyarakat di sekitarnya.⁵³ Pembangunan dalam arti kata berimbang perlu dilandasi dengan strategi yang berimbang dalam arti menerapkan pendekatan holistik terhadap tantangan saat ini dan di kemudian hari yang mempertimbangkan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, dan pengelolaan lingkungan.⁵⁴

Secara singkat dapat dikatakan bahwa tiga dasar utama pembangunan bandara yang berkelanjutan adalah pengelolaan dampak lingkungan, optimalisasi kapasitas dan efisiensi, serta peningkatan keselamatan dan keamanan. Setiap faktor ini harus memperoleh porsi yang sama dalam pertimbangan kebijakan. Berikut akan dibahas secara singkat strategi untuk mencapai tiga sasaran tersebut:

Pengelolaan Dampak Lingkungan

Pertimbangan dampak lingkungan harus menjadi bagian terpadu dalam proses pembangunan. Sebagai langkah pertama, penulis memandang perlu pengenalan mengenai analisis strategis lingkungan atau dikenal dengan SEA (*strategic environmental assessment*). Perbedaan mendasar antara SEA dan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), adalah SEA lebih berfokus kepada aspek kebijakan dan perencanaan, sedangkan AMDAL lebih berfokus kepada pembangunan infrastruktur fisik. Dengan demikian, akan lebih baik bila SEA dilakukan lebih dahulu, karena menetapkan perencanaan kebijakan jangka panjang untuk kemudian diikuti oleh pembangunan infrastruktur fisik. Kombinasi antara SEA dan AMDAL akan lebih memberikan pemahaman

⁵³ Soetopo L., "Manajemen Pembangunan Bandara: Sebuah Tinjauan Sosial", *Jurnal Infrastruktur dan Lingkungan Binaa*, 2006, hal. 14-36.

⁵⁴ *Ibid.*

mengenai dampak jangka panjang pembangunan infrastruktur terhadap lingkungan berikut langkah untuk mengantisipasinya.

Sebagai langkah berikutnya, perlu dilakukan penyelidikan lebih mendalam di setiap bandara untuk memetakan dampak lingkungan berikut alternatif untuk menanggulanginya. Langkah penanggulangan tersebut dapat mencakup tindakan yang lebih ramah lingkungan seperti memperbaiki fasilitas angkutan umum dan meningkatkan kesadaran akan lingkungan hidup di kalangan para pemangku kepentingan.

Optimalisasi Kapasitas dan Efisiensi

Konsep yang harus dikembangkan oleh pengelola bandara di Indonesia adalah kapasitas bandara tidaklah bersifat statis melainkan bervariasi sesuai kondisi aktual pada saat itu. Kejadian khusus, seperti kemampuan pilot, keadaan cuaca, jenis dari pesawat yang singgah atau melintas, dan jadwal lalu lintas udara pada setiap saat akan mempengaruhi kapasitas sebuah bandara. Masalah keterbatasan kapasitas seiring dengan meningkatnya permintaan akan transportasi udara tidak hanya menjadi masalah bagi Bandara Soekarno Hatta, melainkan telah menjadi permasalahan bagi banyak bandara internasional di dunia. Mengatasi masalah dengan membangun infrastruktur fisik merupakan sebuah pilihan yang mahal dan diperlukan kajian mendalam sebelum mengambil keputusan tersebut.

Penulis menyarankan langkah pertama yang perlu diambil adalah mengevaluasi apakah infrastruktur yang ada telah dimanfaatkan sepenuhnya. Dalam beberapa kasus, pelatihan personil serta perampingan rutinitas dan metode yang digunakan dapat mengakibatkan peningkatan secara signifikan tanpa melakukan pembangunan fasilitas fisik baru. Pengelola bandara juga dapat mengambil kebijakan untuk memberikan insentif bagi maskapai penerbangan untuk mengoperasikan pesawat mereka pada jadwal-jadwal di mana kapasitas bandara lebih banyak tersedia.

Keselamatan dan Keamanan

Keselamatan dan keamanan merupakan faktor terpenting dalam menjaga kepercayaan dalam sistem angkutan udara. Secara terpadu, dua faktor ini membentuk dasar penting bagi pengembangan semua manfaat sosial dan ekonomi di dalam sistem angkutan udara.

Tantangan terbesar terletak pada pengenalan permasalahan utama di bidang keselamatan dan keamanan. Standar prosedur keselamatan dan keamanan telah tercantum dalam ketentuan Standar Keselamatan Penerbangan Sipil Internasional. Sistem keselamatan dan keamanan bandara harus berisi

uraian secara detail tentang kebijakan bandara beserta peran dan tanggung jawab dari masing-masing personel. Kebutuhan investasi teknologi dengan nilai tinggi sering merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembangunan sistem keselamatan dan keamanan yang handal. Akan tetapi, tetap yang terpenting adalah membangun budaya kerja yang mengutamakan faktor keselamatan dan keamanan kepada semua personel yang terlibat dalam operasional bandara.

V. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Transportasi udara memberikan peran penting dalam pertumbuhan ekonomi baik melalui sisi pasokan (*supply side*) maupun sisi permintaan (*demand side*). Dari sisi pasokan pengaruh yang diberikan adalah penambahan *volume* penerbangan yang memberikan dampak terhadap investasi maskapai penerbangan dalam mengembangkan rute dan frekuensi penerbangan. Peningkatan rute dan frekuensi ini akan meningkatkan konektivitas antar daerah yang pada gilirannya akan membantu mempromosikan potensi daerah tersebut terutama potensi pariwisata. Sedangkan pengaruh dari sisi permintaan ada pada penambahan lapangan pekerjaan dan peningkatan pendapatan. Hal ini memberikan dampak pada peningkatan pendapatan yang dapat dibelanjakan yang dapat digunakan untuk perjalanan rekreasi dan bisnis.

Indonesia memiliki potensi yang sangat besar dalam pengembangan sektor transportasi udara. Potensi ini terdapat pada 2 sektor pengguna jasa transportasi udara, yaitu pengangkutan penumpang dan kargo. Dari sektor pengangkutan penumpang potensi dapat dilihat dari pertumbuhan jumlah penduduk dan kecenderungan kenaikan angka pengguna jasa transportasi udara. Sedangkan dari sektor pengangkutan kargo, perkembangan industri dan perdagangan antarpulau di Indonesia sangat menunjang pertumbuhan penggunaan transportasi udara oleh sektor ini.

Dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya, posisi Indonesia dalam industri penerbangan diuntungkan dengan tingginya populasi dan kondisi geografis yang berupa negara kepulauan. Dari analisa grafis dengan menggunakan indikator *propensity to fly*, dapat disimpulkan dengan kebijakan yang tepat, maka seiring dengan peningkatan pendapatan per kapita akan mendorong kecenderungan untuk menggunakan moda transportasi udara.

B. Saran

Manajemen lalu lintas udara dan pengembangan infrastruktur bandara secara berkelanjutan

memegang peranan penting dalam menghadapi ASEAN *open sky*. Berkaitan dengan manajemen lalu lintas udara, kebijakan strategis yang disarankan adalah pihak PT. Angkasa Pura selaku pengelola bandara melakukan kerjasama dengan maskapai penerbangan untuk mengatur kembali jadwal penerbangan. Sedangkan dalam hal pembangunan bandara secara berkelanjutan, tiga aspek yang harus diperhatikan adalah: pengelolaan dampak lingkungan, optimalisasi kapasitas bandara dan efisiensi, dan pengembangan sistem keselamatan dan keamanan baik melalui pembuatan prosedur maupun pengembangan budaya kerja yang mengutamakan keselamatan dan keamanan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abidin, S. Z. *Kebijakan Publik Edisi 2*. Jakarta: Penerbit Salemba, 2012.
- Berliner, Don. *Aviation: Reaching for the Sky*, London: The Oliver Press, Inc., 2004.
- Crane, T. G. dan Amawi A. *The Theoretical Evolution of International Policy Economy*. US: Oxford University Press., 2007.
- Dye, T. R. *Understanding Public Policy, 6th ed.* New Englewood Cliffs: Prentice Hall. Inc., 2005.
- Eyestone, R. *The Threads of Policy: A Study in Policy Leadership 4th ed.* Indianapolis: Babbsmerrill., 2005.
- Friedrich, J. C. *Public Policy 5th ed.* Cambridge: Harvard University Press., 2003.
- Dunn, W. *Public Policy Analysis 5th ed.* NY: Prentice Hall. Inc., 2004.
- Graham, E. M., J. D. Richardson. *Competition Policies for the Global Economy*. Washington D.C.: Unknown Publisher, 2007.
- Lasswell & Kaplan. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry 7th ed.* New Haven: Yale University Press., 2000.
- Nye, J. dan Keohane R. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. NY: Little Brown and Company., 2007.
- Shapiro, C. and H. R. Varian. *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*. Boston: Mass Publishers, 2005.

Jurnal:

- Ball, T. "Political Theory and Political Science: Can This Marriage be Saved?". *Theoria: Journal of Social and Political Theory*, 2007, pp. 1-22.
- Cooper, R. N. "Economics Interdependence and Coordination of Economic Policies". *Journal of International Policy*, 2005, pp. 95-114.
- Elton, L. "Pengaruh Pemberitaan Surat Kabar terhadap Persepsi Masyarakat Pengguna Jasa Transportasi Udara di Surabaya, Kasus Studi Kecelakaan Pesawat Adam Air". *Jurnal Ilmiah Scriptura*, 2007, pp 98- 110.
- Fairbanks, Michael. "Propensity to Fly: An Insight into Airlines Market". *Jurnal Prakarsa*, 2011, pp. 4-18.
- Hoekman, B. "Competition Policy and the Global Trading System". *The World Economy Journal*, 2007. pp. 383-406.
- Howard, F. "A Study in Airlines Industry: Does It Really Contribute to US Economy?". *Journal of Economic Perspectives*, 6 (2), 2003, pp. 34-45.
- Johann, P. "Globalization: Is it Creating New Global Asymmetry?". *Labor Studies Journal*, 2009, pp. 323-341.
- Kendall, P. C. and Hammen, C. "Abnormal Psychology. Understanding Human Problems". *Journal of Applied Psychology*, 2008, pp 121-135.
- Liebowitz, S. J., Margolis, and Stephen E. "Network Externality: An Uncommon Tragedy". *The Journal of Economic Perspectives*. American Economic Association, 2004, pp. 133-150.
- Nur Rianto, A. "Kebijakan Internasional dan Dampaknya ke Daya Beli Masyarakat". *Jurnal Ilmiah Ekonomi & Bisnis*, 2010, hal. 132-167.
- Ritha, F. Gustisyah. "Analisis Faktor-Faktor Pendorong Konsumen untuk Menggunakan Jasa Penerbangan Internasional". *Jurnal Psikologi Konsumen*, 2009, hal. 17-31.
- Soetopo, L. "Manajemen Pembangunan Bandara: Sebuah Tinjauan Sosial". *Jurnal Infrastruktur dan Lingkungan Binaan*. Teknik Sipil Institut Teknologi Bandung, 2006. hal. 14-36.
- Whittle, C. "Open Skies dan Maskapai Penerbangan Indonesia". *Jurnal Prakarsa*, 2010, hal. 31-48.
- Dokumen:**
- Analisis Permintaan Sektor Angkutan Umum, Laporan Penelitian Biro Riset Lembaga Manajemen Universitas Indonesia, 2010.
- Berita Resmi Statistik No. 78/12/Th. XV, 3 Desember 2012.
- Blue Print* (Cetak Biru) Ditjen Perhubungan Udara 2005-2024. Mei 2007.
- Data publikasi Badan Pusat Statistik Indonesia, 2011.

International Airports Awards. Airport Council International. March 2011

Japan Aviation Sector Eyes on Open Skies. Japan Aircraft Development Corporation. June 2011.

Kementerian ESDM. 2012. *Handbook of Energy & Economic Statistics of Indonesia*.

Open Skies Treaty Fact Sheet. US Department of State Bureau of Arms Control. March, 2012.

Prospektus PT. Garuda Indonesia pada Penawaran Umum Saham Perdana PT. Garuda Indonesia, Tbk. 2010.

PT. Angkasa Pura II. Laporan Kinerja Triwulan I, 2011.

World Bank & Helios Analysis. "Market Growth versus Competition in Airline Industry". *Bulletin on Airline Industry Overview*, June 2011.

Surat Kabar:

"Beli Ratusan Pesawat, Lion Air Keluarkan Duit 21,7 Milyar Dolar AS". *Republika*. 18 November 2011.

"Bisnis Asuransi: Sektor Penerbangan Sumbang Pendapatan Premi Rp 746,2 miliar". *Bisnis Indonesia*. 7 Januari 2013.

"Menilik Kebijakan *Open Sky* ASEAN". *Media Indonesia*, 6 Juni 2010.