

KECENDERUNGAN NASIONALISASI PADA PELAYANAN JASA KEBANDARUDARAAN DAN FUNGSI KEAMANAN PENERBANGAN DI INDONESIA

TIARTO

Dosen Sekolah Tinggi Penerbangan Indonesia PO. BOX 509 Tangerang 15001

ABSTRAK

Saat ini, penyampaian jasa kebandarudaraan pada bandara besar masih diberikan oleh BUMN PT. AP-I/PT.AP-II dan bandara kecil oleh Unit Pelaksana Teknis Direktorat Jenderal Perhubungan Udara. Namun setelah deregulasi penerbangan sebagai dampak peristiwa 11 September 2001 kebijakan kebandarudaraan di Indonesia secara konstan berubah dari yang semula lebih condong pada privatisasi menjadi nasionalisasi. Buktinya jika sebelumnya bandara UPT Ditjen Perhubungan Udara yang secara keuangan dapat membiayai diri (cost recovery), otomatis berubah menjadi bandara BUMN, tetapi sekarang sudah tidak ada lagi. Akhirnya persoalan baru mulai diangkat untuk didiskusikan, apakah proses privatisasi jasa kebandarudaraan yang telah menyebar itu akan mendatangkan hasil akhir yang sama dengan proses nasionalisasi jasa kebandarudaraan dengan warisan dan sejarah yang berbeda dari masing-masing bandara, atau akan munculnya berbagai variasi dalam model-model jasa kebandarudaraan, khususnya pada fungsi keamanan penerbangan di Bandar udara.

Kata Kunci : *privatisasi, nasionalisasi, jasa kebandarudaraan*

ABSTRACT

Currently, delivery of services at the airport airport affairs are still provided by state-owned PT. AP-I/PT.AP-II and small airports by the Technical Unit of the Directorate General of Civil Aviation. But after deregulation of the airline as a result of events of 11 September 2001 in Indonesia airport affairs policies are constantly changing from the previously more inclined to privatization to nationalization. Proof if the previous airport DGCA UPT that can finance themselves financially (cost recovery), automatically transformed into state-owned airport, but now no longer. Finally, new problems began to emerge for discussion, whether the process of privatization of airport affairs services that have spread it will bring the same end result with the nationalization of airport affairs services to heritage and history different from each airport, or the emergence of variations in service models airport affairs, especially in aviation security functions at the airport.

Keywords : *privatization, nationalization, airport affairs services*

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang.

Sejak munculnya ide privatisasi oleh E.S. Savas tahun 1977 (sebelumnya oleh Peter Drucker menggunakan kata re-privatisasi (1969), istilah tersebut menjadi populer dan sudah banyak dipraktekkan banyak negara maju termasuk di Indonesia. Yang dimaksud dengan privatisasi bukanlah swastanisasi, apalagi nasionalisasi. Jika ada pilihan lain selain sector pemerintah dan sector swasta, maka privatisasi adalah pilihan sector ketiga. Privatisasi juga bukan persoalan negeri versus swasta, melainkan kompetisi versus monopoli. Privatisasi jasa kebandarudaraan di Indonesia diantaranya dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja bandara. Dasar hukum kebijakan privatisasi jasa kebandarudaraan adalah pasal 26 UU Penerbangan Nomor : 15/1992 yang menyebutkan bahwa “penyelenggara bandara untuk umum dan pelayanan navigasi penerbangan dilakukan oleh pemerintah dan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada badan usaha milik negara (BUMN) yang didirikan untuk maksud tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Namun pasal tersebut sudah tidak diadopsi lagi pada UU penerbangan Nomor 1/2009. Walaupun UU ini tidak secara tegas meniadakan peran BUMN PT.AP-I/PT.AP-II. Dalam pasal 195 UU No. 1/2009 hanya menyebutkan : bandara berfungsi sebagai tempat penyelenggaraan kegiatan : a. pemerintahan, dan/atau, b. perusahaan. Pasal tersebut mengandung maksud bahwa bandara sebagai fungsi umum pemerintahan dan fungsi usaha publik. Kata "perusahaan" berarti sebagai fungsi usaha

publik yang dibenarkan mendapat keuntungan dengan dikelola dalam bentuk BUMN PT.AP-I/II. Dalam praktek penyelenggaraannya dewasa ini pada fungsi keamanan bandara nampak adanya perubahan pergeseran kebijakan kearah nasionalisasi, dengan secara berangsur kecenderungannya meminimalisasi peran privatisasi BUMN PT. AP-I/II. Terbukti sejak deregulasi penerbangan selama 10 (sepuluh) tahun terakhir sudah tidak ada lagi bandara UPT Ditjen. Hubud yang diprivatisasi menjadi bandara BUMN, walaupun sudah memenuhi syarat bila bandara seperti Juwata Tarakan, Sentani Jayapura dan lainnya layak menjadi bandara BUMN. Kecenderungan perubahan pergeseran kebijakan dari privatisasi ke nasionalisasi dan tarik ulur kekuatan antara keduanya di bidang jasa kebandarudaraan perlu dicermati baik buruknya atau untung ruginya. Apakah ini merupakan variasi bentuk perekonomian pasar, konflik kepentingan antar sektor atau apakah kita sedang menyaksikan munculnya berbagai variasi dalam model-model demokrasi ekonomi di Indonesia. Untuk itu perlu dilakukan kajian “nasionalisasi penyampaian jasa kebandarudaraan di Indonesia umumnya dan fungsi keamanan di bandara khususnya.

1.2 Rumusan Masalah.

Apakah penyampaian jasa kebandarudaraan khususnya pemeriksaan keamanan di bandara yang selama ini sudah dilaksanakan BUMN PT. AP-I/PT. AP-II, akan ditarik atau diduplikasi dilaksanakan pemerintah Ditjen. Perhubungan Udara ?.

1.3 Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan kajian adalah untuk mengetahui arah kebijakan penyampaian jasa kebandarudaraan umumnya dan fungsi keamanan di bandara khususnya.
2. Kegunaan kajian adalah untuk memberikan saran pemikiran kepada otoritas yang berwenang Dirjen Perhubungan Udara dalam menyusun strategi pengembangan jasa kebandarudaraan umumnya dan fungsi keamanan bandara khususnya.

1.4 Deskripsi Obyek Penelitian.

Berdasarkan maksud dan tujuannya, maka obyek penelitiannya adalah sebagai berikut:

1. Kajian dibatasi, Bandara udara Soekarno Hatta sebagai bahan kajian.
2. Menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait.
3. Mengidentifikasi permasalahan jasa kebandarudaraan umumnya dan fungsi keamanan bandara.
4. Melakukan analisis dan evaluasi terhadap proses nasionalisasi penyampaian jasa kebandarudaraan di Indonesia.

1.5 Metode pengumpulan dan analisis data.

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

pengumpulan data yang digunakan meliputi:

1. Observasi, yaitu peninjauan langsung maupun tidak langsung untuk mendapatkan gambaran nyata/fakta yang terjadi di lapangan. Pengamatan dilakukan di unit/lembaga yang berkaitan dengan jasa pemeriksaan keamanan di bandar udara, khususnya di bandara Soekarno-Hatta sebagai uji coba bandara terbesar di Indonesia.
2. Studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundangan dan referensi lain yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

2. KAJIAN PUSTAKA

2.1 Definisi dan Pengertian

Definisi/pengertian

- a. Privatisasi (menurut wikipedia ensiklopedia bebas adalah istilah lain denasionalisasi) yaitu proses pengalihan kepemilikan dari milik umum menjadi milik pribadi. Lawan privatisasi adalah nasionalisasi. Nasionalisasi adalah proses dimana negara mengambil kepemilikan suatu perusahaan milik swasta atau asing.
- b. Privatisasi arti sesungguhnya dapat didefinisikan secara luas mengenai perluasan peran lembaga/institusi /swasta dan masyarakat dengan mengurangi peran pemerintah untuk memenuhi/memuaskan kebutuhan orang-orang/masyarakat yang dilayaninya. Ini bisa dilakukan

- dengan mengurangi peran dan aturan pemerintah atau meningkatkan aturan permainan antar lembaga dalam menghasilkan barang dan jasa dan kepemilikan pribadi.
- c. Bandar udara adalah lapangan terbang yang dipergunakan untuk lepas landas pesawat udara, naik turun penumpang, dan/atau bongkar muat kargo dan/atau pos, serta dilengkapi dengan fasilitas keselamatan penerbangan dan sebagai tempat perpindahan antar moda.
 - d. Keamanan Penerbangan adalah suatu keadaan yang memberikan perlindungan kepada penerbangan dari tindakan melawan hukum melalui keterpaduan pemanfaatan sumber daya manusia, fasilitas dan prosedur.
 - e. Pengamanan (security) adalah gabungan sumber daya manusia, fasilitas dan materiil serta prosedur untuk melindungi penerbangan sipil dari tindakan gangguan melawan hukum.
 - f. Kebandarudaraan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan Bandar udara dan kegiatan lainnya dalam melaksanakan fungsi keselamatan, keaamanan, kelancaran, dan ketertiban lalu lintas pesawat udara, penumpang, kargo dan/atau pos, tempat perpindahan intra dan/atau antar moda serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan daerah.
 - g. Privatisasi jasa kebandarudaraan adalah perluasan peran BUMN PT. AP-I/II dengan mengurangi peran pemerintah Ditjen. Perhubungan Udara Departemen Perhubungan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat jasa kebandarudaraan yang dilayaninya.
 - h. Nasionalisasi jasa kebandarudaraan adalah perluasan peran pemerintah Ditjen Perhubungan udara Departemen Perhubungan dengan mengambil alih/mengurangi kepemilikan (kewenangan) BUMN perusahaan PT.AP-I/PT.AP-II.

2.2 Peraturan Nasional

- a. Undang-undang Penerbangan No: 15 Tahun 1992 pasal 26 :
 - 1) Penyelenggara bandar udara untuk umum dan pelayanan navigasi penerbangan dilakukan oleh pemerintah dan pelaksanaanya dapat dilimpahkan kepada badan usaha milik negara yang didirikan untuk maksud tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (ayat 1).
 - 2) Badan hukum Indonesia dapat diikutsertakan dalam penyelenggaraan bandar udara untuk umum sebagaimana dimaksud ayat (1) atas dasar kerjasama dengan badan usaha milik negara yang melaksanakan penyelenggaraan bandar udara untuk umum (ayat 2).
- b. Undang-undang Nomor : 1 tahun

- 2009 tentang Penerbangan, Bab XI : Kebandarudaraan, Pasal 195 menyatakan bahwa : Bandar udara berfungsi sebagai tempat penyelenggaraan kegiatan :
- 1) pemerintahan dan/atau
 - 2) pengusaha.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan, pasal 7 menyatakan bahwa : Pelayanan navigasi penerbangan dan pengoperasian bandar udara umum diselenggarakan oleh pemerintah dan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada BUMN yang didirikan untuk maksud tersebut berdasarkan perundang-undangan yang berlaku (ayat 1).
 - d. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 54 Tahun 2004 tentang Program Nasional Pengamanan Penerbangan Sipil.
 - e. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 14 Tahun 1989 tentang Penertiban Penumpang, barang dan kargo yang diangkut pesawat udara sipil.
 - f. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 79 Tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Administrasi Bandar Udara.
 - g. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 25 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan Penumpang, Barang dan Kargo yang Diangkut Pesawat Udara di Bandar Udara
 - h. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 8 Tahun 2010 tentang Program Keselamatan Penerbangan Nasional.
 - i. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 9 tahun 2010 tentang Program Keamanan Penerbangan Nasional.
 - j. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 41 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Otoritas Bandar Udara.

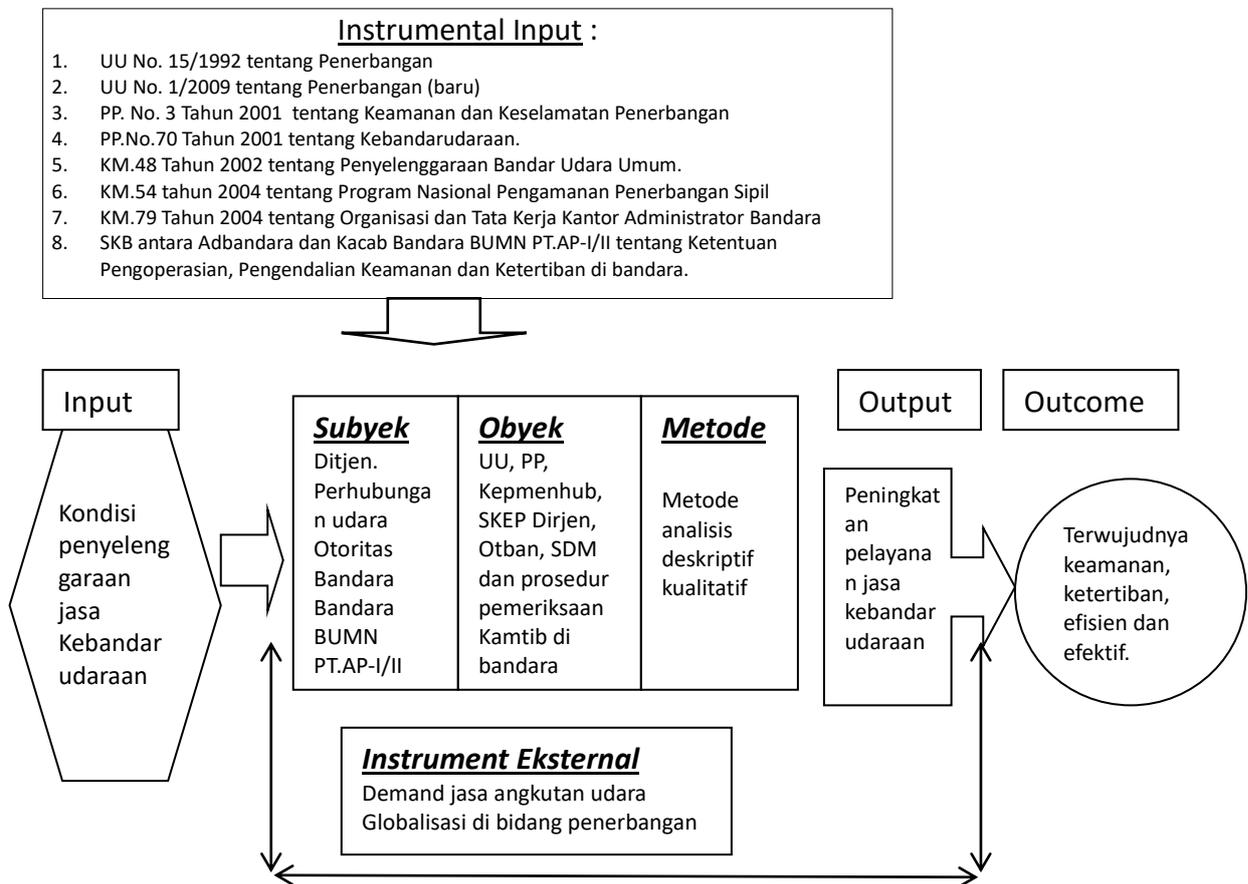
2.3 Peraturan Internasional.

- a. Annex 17 to the ICAO Security – Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference. Khususnya mengenai amandemen/perubahan ke 10 annex 17, sebagai akibat peristiwa 11 September 2001, yang mengatur keamanan penerbangan pada : *domestic operations; international cooperation relating to treat information; national quality control; acces control; measures related to passengers and their cabin and hold baggage; inflight security personnel and protection of the cockpit, code-sharing/collaborative arrangements; human factors; and management of response to acts of unlawful interference.*
- b. Spesifikasi dalam annex 17 yang lain adalah mengakui bahwa hal ini tidak mungkin terlepas dari keamanan. Negara/pemerintah menjamin bahwa keselamatan penumpang, crew, pegawai bandar udara dan masyarakat umumnya merupakan pertimbangan yang terpenting dalam melindungi. Negara/pemerintah juga mengajak

untuk memperhatikan keselamatan penumpang dan crew bagi yang tidak mematuhi peraturan lalu lintas udara yang melakukan perjalanan secara kontinu (Juanda Siahaan, 2011, Layanan Kargo udara internasional di Bandara Soekarno-Hatta (laporan Penelitian), Badan Litbang Perhubungan).

3. KERANGKA PIKIR

Pola pikir yang digunakan untuk menjelaskan permasalahan yang dibahas secara garis besar dapat dilihat gambar berikut :



4. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

4.1 Maksud dan Tujuan Privatisasi Jasa Kebandarudaraan.

Jika yang dimaksudkan dengan privatisasi adalah lawan atau bukan pemerintah, maka bandara Kemayoran Jakarta dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 33 tahun 1962 adalah bandara pertama di Indonesia yang diprivatisasi menjadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan nama Perusahaan Negara (PN) Angkasa Pura kemayoran. Bentuk privatisasi terus berkembang, misalnya dengan PP Nomor 20 Tahun 1984 tanggal 13 Agustus 1984, PN bandara Kemayoran ditutup dan pindah lokasi ke Cengkareng, dialihkan status privatisasinya menjadi dalam bentuk dan dengan nama Perusahaan Umum (Perum) Pelabuhan Udara Jakarta Cengkareng. Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 171/HK.208/Phb-85 PERUM Pelabuhan Udara Jakarta Cengkareng diberi tugas tambahan untuk mengelola Bandara Halimperdanakusuma. Atas dasar PP Nomor 26 Tahun 1986 nama PERUM Pelabuhan udara Jakarta-Cengkareng diubah menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Angkasa Pura II. Perkembangan berikutnya berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1991 PERUM Angkasa Pura II mendapat tugas tambahan untuk mengelola Bandara Sultan Mahmud Badarudin II Palembang dan Bandar Udara Supadio Pontianak. Sejalan dengan bandara-bandara tersebut diatas, PERUM Angkasa Pura II juga mengelola Wilayah Udara (FIR) Jakarta, dan Perum Angkasa Pura I juga mengelola Wilayah Udara (FIR) Makassar. Dengan PP, Bandara BUMN untuk wilayah

Indonesia bagian barat dikelola PERUM Angkasa Pura II, sedangkan Indonesia bagian timur oleh PERUM Angkasa Pura I. Selanjutnya dengan mendasarkan UU No.15/1992 juga diterbitkanlah PP No.14 Tahun 1992 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum AP-II dan Perum AP-I) menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO). Perusahaan Perseroan dapat digolongkan swasta, karena yang dimaksud dengan swasta dalam pengertian ekonomi suatu negara terdiri dari segala bidang yang tidak dikuasai oleh pemerintah. Baik pada organisasi yang mencari laba maupun nirlaba adalah swasta, dalam hal ini PT. AP-I/PT.AP-II dapat digolongkan swasta. Dengan mendefinisikan secara sempit atau keliru privatisasi sama dengan anti pemerintah sebagaimana tersebut diatas, bisa menyesatkan.. Mereka nasionalis sepertinya tidak menghendaki adanya BUMN apalagi bentuknya perusahaan perseroan seperti swasta. Sama sebagaimana dinyatakan E.Savas dalam bukunya "Privatization, : "serangan awal dari adanya privatisasi didasarkan pada asumsi yang salah bahwa itu adalah anti pemerintah". Ketika Savas mempublikasikan ide makalahnya dengan judul "Municipal Monopoly atau Monopoli Pemda pada majalah Harper's tahun 1971. Isu yang dilontarkan adalah "Persoalannya Bukanlah Negeri atau Swasta, Melainkan Kompetisi versus Monopoli, dan untuk lebih adanya kompetisi diantara pelayanan (publik-privat). Tujuan dari privatisasi adalah untuk memperbaiki citra pemerintah dan disini memperbaiki itu untuk memperbaiki kehidupan pegawai negeri dan pertanggung jawaban kepada pembayar

pajak (yang menghendaki uang yang dibayarkan oleh mereka ada hasilnya). Artinya tidak dihaburkan atau dikorupsi. Pada akhirnya privatisasi diterima sebagai alat untuk memperbaiki kinerja pemerintah. Maksud dari privatisasi adalah memilih alternatif terbaik dari pemerintah wirausaha, yang tidak pernah ada habisnya dari berbagai kombinasi antara public – privat partnership. Pertanyaan lain yang harus dijawab oleh para pengambil keputusan public dalam memutuskan bagaimana menangani masing-masing jasa, adalah sektor mana yang paling baik memproduksinya : sektor publik, sektor swasta, atau sektor ketiga ?. Masing-masing sektor ini mempunyai seperangkat kekuatan dan kelemahannya. Demikian pula maksud dan tujuan privatisasi jasa kebandarudaraan sama dengan sebagaimana tersebut diatas, yaitu untuk lebih adanya kompetisi antara pemerintah dengan pemerintah atau/dan dengan swasta : antara bandara UPT Ditjen. Perhubungan Udara yang dikelola pemerintah dengan bandara BUMN PT.AP-I/II. Disamping itu tujuan privatiasi juga dimaksudkan untuk memperbaiki citra pemerintah Ditjen Perhubungan Udara Departemen Perhubungan yang kian memburuk sarat KKN waktu itu. Kehidupan pegawai negeri bandara yang kurang sejahtera karena gaji sangat rendah, sehingga perlu diperbaiki/ditingkatkan status kepegawaian dan penghasilannya dengan dimanagemeni secara swasta. Jika sebelum diprivatisasi jangankan bayar pajak karena tariff jasa kebandarudaraan begitu rendah, sehingga tidak pernah bisa mencapai cost recovery. Disamping perilaku pegawai negerinya pada umumnya

boros juga tidak pernah berfikir seperti wirausaha bagaimana bisa untung dan berkembang. Setelah diprivatisasi bandara tidak saja bayar pajak juga memberikan dividen kepada negara yang relative besar sebagaimana pada laporan keuangan PT.AP-I/II kepada pemerintah.

Pasal 26 UU Penerbangan No. 15/1992 yang dijadikan dasar perlunya privatisasi jasa kebandarudaraan di Indonesia, diantaranya berbunyi sebagai berikut :

- a. Penyelenggaraan bandar udara untuk umum dan pelayanan navigasi penerbangan dilakukan oleh pemerintah dan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada badan usaha milik negara yang didirikan untuk maksud tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Badan hukum Indonesia dapat diikutsertakan dalam penyelenggaraan bandar udara untuk umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) atas dasar kerjasama dengan badan usaha milik negara yang melaksanakan penyelenggaraan bandar udara untuk umum.
- c. Pengadaan, pengoperasian, dan perawatan fasilitas penunjang bandar udara untuk umum dapat dilakukan oleh Pemerintah atau badan hukum indonesia atau warga negara Indonesia.
- d. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal ini mengandung maksud bahwa pemerintah “dapat” membentuk BUMN). Dalam pengertian membentuk BUMN jasa kebandarudaraan disini meliputi jasa : pelayanan bandara (airport service) maupun Pelayanan Jasa Penerbangan (Air Traffic Service), yang digabung dalam satu bentuk badan usaha masing-masing BUMN PT.AP-I dan PT.AP-II. Selanjutnya kalimat yang menyatakan “dilakukan oleh pemerintah dan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada BUMN dst-nya, mengandung maksud bahwa :

- a. Pada dasarnya penyelenggaraan bandar udara untuk umum dan pelayanan navigasi penerbangan adalah tanggung jawab dan kewenangan (milik) pemerintah.
- b. Pemerintah dapat memilih alternatif yang terbaik dari berbagai pilihan yang ada yaitu : membentuk BUMN tersendiri, atau membentuk UPT bandara Ditjen. Perhubungan Udara).
- c. Pemerintah melalui peraturan perundangan yang ada telah menetapkan dan memilih keduanya yaitu bentuk bandara BUMN (PT. AP_I/II) dan bandara UPT Ditjen. Perhubungan Udara.
- d. Masing-masing bentuk memiliki seperangkat kekuatan dan kelemahan. Pemerintah memiliki kewenangan untuk menilai dan memilih alternatif terbaik dengan memperhatikan model-model demokrasi ekonomi yang berkembang.
- e. Dan pada dasarnya pemilihan kedua

bentuk tersebut dimaksudkan untuk adanya semacam kompetisi, sehingga harga jasa kebandarudaraan di Indonesia dapat tercapai pada harga jasa yang menguntungkan, dibanding bila hanya melalui monopoli pemerintah.

Sebenarnya baik sebelum dan sesudah terbitnya UU. No.: 15/1992, sudah ada pihak-pihak yang tidak menginginkan adanya privatisasi jasa kebandarudaraan di Indonesia. Mereka menghendaki semua bandara dikelola oleh pemerintah. Mereka menganggap privatisasi jasa kebandarudaraan sebagai hal yang negatif karena memberikan layanan publik kepada swasta akan menghilangkan kontrol publik dan mengakibatkan kualitas layanan yang buruk, akibat penghematan-penghematan yang dilakukan perusahaan PT. AP-I/PT. AP-II dalam mendapatkan profit. Para birokrat atau pegawai negeri Direktorat Jenderal Perhubungan udara Departemen Perhubungan sering menyindir bahwa bandara BUMN hanya sekedar mencari keuntungan semata. Bandara dibangun oleh dan dengan biaya dari pemerintah (Departemen Perhubungan), kemudian setelah menjadi besar dan menguntungkan diserahkan kepada BUMN PT. AP-I/II. Pandangan ini sebagian benar sebagian salah. Benar karena memang nyatanya demikian. Tetapi juga keliru karena yang dilihat hanya dari satu sisi kepemilikan yang semu. Mereka kurang melihat pada sisi pelayanan yang diberikan bandara BUMN umumnya lebih baik dan lebih unggul ketimbang yang diberikan bandara UPT Pemerintah. walaupun mungkin tidak

pernah dilakukan pengukuran kinerja yang obyektif dan independence. Sementara orang awam menganggap jasa kebandarudaraan hanya sekedar jasa keamanan. Jasa keamanan bandara didewadewakan/diagung-agungkan namun sebaliknya kadang diremehkan. Masa lalu ketika oknum birokrat menggunakan jasa angkutan udara sering enggan untuk diperiksa petugas security bandara. Perilaku ini diikuti yang lainnya. Sehingga petugas bandara kadang menyerah mengikuti motto jasa airlines “better service with less than service” – pelayanan yang baik dengan mengurangi/menghilangkan pelayanan itu sendiri, mengikuti keinginan konsumen/penumpang dianggap sederhana aman-aman saja, cari gampang, walaupun jasa bandara mestinya harus melakukan motto sebaliknya. Dampaknya hasil audit ICAO terhadap fungsi jasa pemeriksaan keamanan penerbangan di bandara Indonesia, tidak ada satu bandara pun yang lulus. Dalam arti dari semua ujicoba barang-barang berbahaya bisa lolos masuk bandara tanpa ditemukan adanya penyimpangan oleh petugas pemeriksa keamanan (security bandara setempat) waktu itu - sungguh memalukan. Ini tidak hanya pada bandara UPT Ditjen. Hubud, tetapi juga pada bandara BUMN PT.AP-I dan PT.AP-II. Ini tidak hanya persoalan negeri versus swasta, tetapi karena citra mental yang keliru. Setelah perubahan ke motto : 3S+C (Safety, Security, Service and Compliance) terdapat perkembangan radikal dan berarti. Tingkat kecelakaan menjadi menurun dratis.

Barangkali motif bandara BUMN biasanya untuk mendapat untung

melakukan penghematan-penghematan diantaranya dengan cara menggunakan tenaga kerja kontrak sumber daya luar (outsourcing) yang bersedia digaji rendah, karena ketrampilan rendah. Ini berdampak buruk pada penurunan kinerja kualitas layanan bandara. Menurut yang pro privatisasi, pelayanan bandara yang diberikan oleh pegawai negeri (administrator bandara) akan berakibat jauh lebih buruk lagi karena beberapa alasan diantaranya : gaji rendah mengakibatkan motivasi kerja rendah. Hak privasi pribadi birokrat/pegawai negeri sangat tinggi, sehingga tidak menciptakan konsekuensi untuk bekerja lebih baik. Pegawai negeri tidak bisa/sulit dipecat jika kinerjanya buruk. Bahkan bekerja baik dan buruk dianggap sama karena penghasilan sama. Walaupun jika penghasilannya diperbaiki melalui renumerasi, kinerjanya tetap rendah karena lebih bersifat monopoli, ketimbang swasta yang bersifat kompetisi. Menurutnya jika dikelola secara swasta oleh BUMN PT. AP-I/PT.AP-II akan lebih baik karena : lebih termotivasi untuk unggul, akibat adanya konsekwensi. Lebih bertanggung jawab atas hasilnya, lebih fleksibel dan terdesentralisasi, lebih mencerminkan keadilan dan mutu kinerjanya. Keduanya baik pada privatisasi maupun nasionalisasi masing-masing memiliki seperangkat kekuatan dan kelemahan, tergantung fungsi yang akan diberikan, namun yang pertama nampaknya masih lebih unggul. Oleh karena itu hingga akhir tahun 2000 nampak privatisasi masih berada diatas angin, pendukungnya masih jauh lebih besar dibanding kelompok nasionalis. Kekuatan-kekuatan yang mendorong tetap

dipertahankannya jasa kebandarudaraan untuk bandara besar dikelola oleh BUMN PT. AP-I/PT. AP-II masih jauh lebih besar dari pada yang menentanginya. Hal ini bisa dibuktikan, diantaranya beberapa bandara UPT yang bisa cost recovery diprivatisasi masuk dalam jajaran BUMN PT-AP-I/II. Kedua, khususnya pasal 26 Undang-undang Penerbangan Nomor : 15/1992 (yang mengatur privatisasi bandara) masih tetap diadopsi/dipakai sebagai dasar acuan pasal 7 PP No.3/2001 tentang Keamanan dan Keselamatan penerbangan, dimana pada prinsipnya masih persis sama sejalan atau/dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

4.1 Privatisasi Jasa Kebandarudaraan Adalah Salah Satu Jawaban, Namun Privatisasi Fungsi Jasa Keamanan Bandara Bukan Jawabannya.

Menurut David Osborne dalam bukunya *Reinventing Government* (52) dinyatakan bahwa “Swastanisasi adalah salah satu alternative yang dimiliki pemerintah. Tetapi sama jelasnya, swastanisasi bukan solusinya. Privatisasi, apalagi swastanisasi hanyalah titik awal yang keliru untuk suatu pembicaraan mengenai peran pemerintah. Pelayanan dapat dikontrakkan atau dialihkan ke sector swasta. Tetapi kepemerintahan (governmentance) tidak. Kita dapat menswastakan fungsi-fungsi pengarah yang terpisah, tetapi tidak keseluruhan proses pemerintahan. Jika pemerintah melakukan demikian, pemerintah tidak akan mempunyai mekanisme untuk mengambil keputusan kolektif, tak punya cara untuk menetapkan peraturan pasar, tak punya sarana untuk

memaksakan peraturan perilaku”. Kami akan kehilangan semua rasa keadilan dan sifat mengutamakan kepentingan orang lain : pelayanan yang tidak dapat menghasilkan laba, apakah pencarian orang hilang akibat badai laut atau/dan hilangnya pesawat udara, akan hampir tidak ada. Organisasi kemasyarakatan atau sector ketiga tidak akan pernah dapat memikul seluruh beban.

Kelompok nasionalis menafsirkan secara salah atau keliru bahwa swastanisasi adalah sama dengan privatisasi. Padahal swastanisasi dan privatisasi adalah dua hal yang berbeda, walaupun keduanya sama-sama bukan pemerintah. Bedanya, bila swastanisasi adalah perubahan/pengalihan bentuk kepemilikan dari milik public/pemerintah/negara menjadi milik swasta, misalnya bandara Soekarno-Hatta dijual kepada swasta atau milik asing. Sedangkan privatisasi adalah perluasan peran lembaga/institusi privat/swasta dan masyarakat dan dengan mengurangi peran pemerintah untuk memenuhi/memuaskan kebutuhan orang-orang/masyarakat yang dilayaninya. Ini bisa dilakukan dengan mengurangi peran dan aturan pemerintah atau meningkatkan aturan permainan antar lembaga dalam menghasilkan barang dan jasa dan kepemilikan pribadi. Secara umum menunjuk pada hubungan antar publik-privat. Jadi privatisasi jasa kebandarudaraan adalah perluasan peran BUMN PT. AP-I/PT.AP-II dan dengan mengurangi peran dan aturan pemerintah Ditjen. Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan dalam menghasilkan Jasa Kebandarudaraan. Yang dimaksud dengan mengurangi peran pemerintah misalnya diantaranya jika

sebelumnya tarif jasa kebandarudaraan ditetapkan pemerintah dengan Surat Keputusan Menteri Perhubungan, maka dengan privatisasi cukup ditetapkan oleh Direksi BUMN bersangkutan. Demikian juga seterusnya yang semula ditetapkan Direksi menjadi cukup ditetapkan Kepala Cabang Bandara bersangkutan, jika dimungkinkan sampai dengan birokrasi terendah. Artinya ada desentralisasi pemberian wewenang dari pemerintah kepada BUMN bersangkutan dan masyarakat yang dilayani guna memenuhi/memuaskan kebutuhannya. Jika lawan kata pemerintah adalah swasta, maka nasionalisasi versus denasionalisasi. Sehingga menafsirkan privatisasi sama dengan swastanisasi akibatnya bisa menyesatkan. Mungkin yang benar jika privatisasi lebih condong dengan swastanisasi, maka nasionalisasi lebih dekat dengan pemerintah atau public.

Pada masa lalu sebelum deregulasi penerbangan di Sektor Perhubungan banyak melakukan privatisasi, bahkan swastanisasi. Swastanisasi yang sangat mengguncangkan dan menimbulkan huru-hara kemarahan besar rakyat Indonesia adalah dijualnya PT. Indosat ke pihak asing. Di subsector perhubungan udara sendiri, pada jasa kebandarudaraan nasibnya hampir sama dengan PT. Indosat, sudah pernah dicoba bandara Soetta akan dijual kepada pihak asing. Beruntunglah para politik birokrat kita berusaha mencegahnya sehingga akhirnya dibatalkan tidak jadi diswastanisasi/dijual ke swasta/asing, dengan cara penawaran dibuat dengan harga setinggi mungkin. Perubahan status bandara sebelumnya yang berturut-turut

dari Perusahaan Negara (PN) ke Perusahaan Umum (Perum) dan terakhir menjadi perusahaan perseroan (PERSERO) PT. AP-I/PTAP-II, masih dapat dikategorikan atau dalam kerangka privatisasi jasa kebandarudaraan. Dikatakan demikian karena maksud dan tujuannya untuk memperbaiki kinerja pemerintahan - meningkatkan daya guna dan hasil guna bandara, memperbaiki citra pemerintah dan pertanggungjawaban kepada pembayar pajak). Dengan privatisasi jasa kebandarudaraan diantaranya dengan membentuk BUMN bandara PT.P-I/PT.AP-II kinerja (performance) menjadi lebih baik dan terus meningkat dibanding sebelumnya, baik dari sisi pelayanan sampai dengan keuntungan (profit/laba) yang diperoleh. Dalam arti daya saing bandara juga menjadi semakin lebih baik karena karyawan lebih termotivasi untuk unggul, lebih bertanggung jawab atas hasilnya, serta lebih mencerminkan keadilan dan mutu kinerjanya. Untuk mencapainya, perusahaan harus memiliki semangat wirausaha yang tinggi, dapat melihat jauh kedepan melalui visi dan misi perusahaan. Misalnya visi perusahaan PT. AP-I adalah : Menjadikan perusahaan pengelola bandar udara kelas dunia yang memberikan manfaat dan nilai tambah kepada stakeholder. Sedangkan misi perusahaan diantaranya : Menyediakan perusahaan jasa kebandarudaraan melalui pelayanan yang memenuhi keamanan, keselamatan dan kenyamanan.

Secara umum tugas pokok dan fungsi Jasa Kebandarudaraan, semula diklasifikasi menjadi 2 (dua) :

a. Tugas pokok dan fungsi Pelayanan

- Operasi Bandar Udara (airport service)
- b. Tugas Pokok dan fungsi Pelayanan Jasa Penerbangan (Air Traffic Service)
- Tugas pokok dan fungsi Pelayanan Operasi Bandar Udara dapat digolongkan menjadi :
- a. Tugas Pokok & Fungsi Sisi Udara (Airside)
- 1) Mengatur pergerakan pesawat udara dengan tujuan untuk menghindari adanya tabrakan antara pesawat udara dan pesawat udara dengan obstacle
 - 2) Mengatur masuknya pesawat udara ke apron dan mengkoordinasikan pesawat udara yang keluar dari apron dengan dinas adc (aerodrome control)
 - 3) Menjamin keselamatan, kecepatan, kelancaran pergerakan kendaraan, pengaturan yang tepat dan baik bagi kegiatan di sisi udara
 - 4) Menyiapkan aircraft parking standard allocation terlebih dahulu, untuk memudahkan parking dan handling pesawat udara yang bersangkutan
 - 5) Mengadakan pengaturan terhadap engine run-up, aircraft towing, memonitor start-up clearance yang diberikan control tower untuk meningkatkan keselamatan dan kelancaran lalu lintas di apron, dan lainnya.
- b. Tugas Pokok & Fungsi Sisi Darat (Land Side)
- 1) Pelayanan Pelataran Parkir Terminal
 - 2) Pelayanan Fasilitas Terminal, pengecekan dilakukan berkala oleh Terminal Inspektur
 - 3) Pelayanan Penerangan Bandar Udara
 - 4) Penjualan Pas Harian Bandara
 - 5) Telepon Informasi Penerbangan
 - 6) Operator Sentral Telepon Bandara
 - 7) Flight Information Display System (FIDS) dan Public Address System (PAS) serta Public Information System (PIS)
 - 8) Penerangan Situasi Khusus (VVIP / Emergency)
 - 9) Pelayanan Customers Service Centre (CSC), sebagai frontliner yang menerima komplain dan menindaklanjutinya ke unit relevan
- c. Tugas Pokok dan Fungsi Pertolongan Kecelakaan Penerbangan dan Pemadam Kebakaran (PKP-PK)
- 1) Memberikan pertolongan pada kejadian kecelakaan penerbangan
 - 2) Melaksanakan penanggulangan bahaya kebakaran di bandara dan sekitarnya
- d. Tugas Pokok dan Fungsi Pengamanan Bandara
- 1) Aviation Security (AVSEC) : Pengamanan di wilayah Restricted Public Area (RPA) dan Non Public Area (NPA) dan Sisi Udara (airside)
 - 2) Non Avsec : pengamanan di wilayah Public Area (PA) dan Sisi Darat (Land Side).

Tugas pokok dan fungsi jasa kebandarudaraan adalah jasa pelayanan penerbangan dan jasa pelayanan operasi bandara. Jasa Pelayanan Penerbangan (Air Traffic Service) berdasarkan UU No.1/2009, pada tahun 2012 ini harus dipisah dan sudah terbentuk menjadi satu bentuk badan hukum tersendiri. Berdasarkan beberapa hasil kajian bentuk badan hukum yang cocok adalah Perusahaan Umum (Perum). Sedangkan pada tugas pokok dan fungsi jasa pelayanan operasi bandara, untuk beberapa fungsi atau peran ada yang tetap dipertahankan diprivatisasi dan sebaliknya ada pula yang dinasionalisasi. Pada dasarnya 4 (empat) tugas pokok & fungsi jasa kebandarudaraan sebagaimana tersebut diatas masih dapat diklasifikasi atau dibagi kedalam 2 (dua) jenis kategori pelayanan umum, yaitu yang pertama “fungsi umum pemerintah” yang sebenarnya tidak menghasilkan pendapatan dan “fungsi usaha public” yang menghasilkan pendapatan. Fungsi umum pemerintah, mengacu pada pelayanan umum di bandara sebagaimana disebutkan diatas, secara garis besar terdiri dari :

- a. Tugas pokok & fungsi Pengamanan Bandara
- b. Tugas pokok & fungsi Pertolongan Kecelakaan Penerbangan dan Pemadam Kebakaran (PKP-PK)

Sedangkan fungsi usaha public yang dapat menghasilkan pendapatan, secara garis besar terdiri dari :

- a. Tugas pokok & fungsi pelayanan sisi udara
 - b. Tugas pokok & fungsi pelayanan sisi darat
- Mengapa tugas pokok & fungsi

pengamanan bandara dan PKP-PK dikategorikan sebagai fungsi umum pemerintah, sedangkan tugas pokok & fungsi pelayanan sisi udara dan sisi darat sebagai fungsi usaha public ?. Jawabannya berkaitan dengan peran pemerintah dan peran swasta yang sebaiknya lakukan. Swasta melakukan beberapa hal lebih baik dibanding pemerintah, tetapi pemerintah pun melakukan beberapa hal lebih baik dibanding swasta/bisnis. Sektor pemerintah biasanya lebih baik dalam hal manajemen kebijakan, regulasi, menjamin keadilan dll. Sebaliknya swasta biasanya lebih baik pada pelaksanaan tugas-tugas ekonomi, inovasi, cari untung, mengulangi pengalaman yang berhasil. Demikian menurut pendapat David Osborne dalam bukunya *Reinventing government* atau pembaruan pemerintahan. Tugas pokok dan fungsi pengamanan bandara dan PK-PPK sebaiknya diserahkan kepada pemerintah diantaranya karena jika diserahkan kepada swasta tidak akan mau karena harganya menjadi sangat mahal bagi konsumen. Alasan pokok lainnya adalah karena tugas pokok pengamanan bandara dan PK-PPK adalah merupakan barang umum (public goods) yang dinikmati secara bersama sebagaimana jasa kepolisian dan/atau jasa keamanan yang diberikan pemerintah.

Fungsi dan/atau peran pengamanan bandara dan PKP-PK, pada dasarnya adalah merupakan satu fungsi keamanan dan keselamatan penerbangan di bandara. Peran atau fungsi tersebut adalah sangat vital keberadaannya di bandara, sehingga harus ada. Tanpa adanya fungsi keamanan dan keselamatan penerbangan di bandara tidak pernah ada dan tidak akan bisa jalan atau

boleh dioperasikan. Keamanan penerbangan adalah suatu keadaan yang memberikan perlindungan kepada penerbangan dari tindakan melawan hukum melalui keterpaduan pemanfaatan sumber daya manusia, fasilitas dan prosedur. Oleh karena itu fungsi keamanan penerbangan adalah merupakan peran pemerintahan/negara. sehingga peran itu mutlak harus ada di bandara.

Sebelum deregulasi penerbangan, kedua fungsi jasa kebandarudaraan dimaksud pada bandara BUMN dilaksanakan PT. AP-I/PT.AP-II. Hal ini telah sesuai dengan pasal 26 UU Penerbangan No.15/1992. Namun dalam perkembangannya khususnya setelah deregulasi penerbangan menjadi berubah dan/atau bertambah, terutama pada tugas pokok & fungsi keamanan bandara menjadi diperluas. Dalam arti yang semula cukup dilaksanakan oleh penyelenggara jasa kebandarudaraan BUMN PT. AP-I/PT.AP-II, menjadi ditambah dilakukan juga oleh otoritas bandara setempat. Sehingga menjadi adanya semacam duplikasi pemberian pelayanan keamanan penerbangan di bandara. Kalangan nasionalis terutama yang sebagian besar dari sector kelembagaan Ditjen. Perhubungan Udara Departemen Perhubungan beranggapan bahwa jasa kebandarudaraan apalagi fungsi keamanan tidak boleh dikontrakkan atau dialihkan ke sector swasta. Penyampaian jasa kebandarudaraan yang selama ini dilaksanakan oleh penyelenggara bandara BUMN PT. AP-I/PT.AP-II adalah tergolong swasta. Walaupun bentuknya BUMN dianggap swasta, sehingga harus diberikan oleh pemerintah. Privatisasi umumnya dan

jasa kebandarudaraan khususnya dianggap melanggar pasal 33 UUD 1945. Walaupun privatisasi jasa kebandarudaraan sudah ada dasar hukumnya yaitu UU Penerbangan No.15/1992, namun tetap dianggap melanggar UUD 1945 karena jasa kebandarudaraan adalah untuk kepentingan umum (public service). Karenanya sejak deregulasi penerbangan nasionalis menghendaki sudah tidak ada lagi (dibenarkan) adanya privatisasi jasa kebandarudaraan : dari bandara UPT Ditjen. Perhubungan Udara berubah/beralih status menjadi bandara BUMN PT.AP-I/PT.AP-II. Kemudian yang kedua, UU Penerbangan Nomor 15/1992 perlu direvisi/ditinjau kembali. Mereka nasionalis nampaknya tidak menyukai bisnis/swasta. Sebaliknya kelompok privatisasi berpendapat bahwa pelayanan jasa kebandarudaraan yang diberikan oleh BUMN PT.AP-I/PT.AP-II sudah sesuai dengan maksud dan tujuan UU Penerbangan, khususnya UU No.15/1992. Selain itu PT. AP-I/PT.AP-II pada dasarnya badan usaha milik Negara (BUMN), sehingga walaupun bentuknya perusahaan namun milik negara, yang berarti pemerintah juga. Privatisasi pada jasa kebandarudaraan pada dasarnya adalah kebijakan negara yang berorientasi pada bisnis (government policy toward business).

Tarik ulur kekuatan dan kepentingan antara keduanya sampai pada titik temu bahwa hanya fungsi pelayanan bandara yang masih boleh tetap dipertahankan diprivatisasi sebagai fungsi usaha publik yang menghasilkan pendapatan bagi penyelenggara bandara BUMN PT. AP-I/PT.AP-II. Sedangkan fungsi keamanan bandara pada dasarnya adalah fungsi umum

pemerintah yang sebenarnya tidak menghasilkan pendapatan dan menjadi tanggungjawab secara bersama antara : sector pemerintah dan sektor swasta, yakni antara penyelenggara bandara BUMN PT.AP-I/PT.AP-II dengan pemerintah otoritas bandara setempat (dhi. Soetta) melalui duplikasi pemberian pelayanan secara bersamaan. Oleh karena itu fungsi keamanan bandara tidak dibenarkan untuk diprivatisasi sebagaimana pada fungsi pelayanan bandara. Dengan demikian privatisasi jasa kebandarudaraan adalah salah satu jawaban, tetapi privatisasi fungsi keamanan bandara adalah bukan solusinya. Mereka yang mendukung privatisasi fungsi pelayanan bandara karena betul-betul tidak menyukai pemerintah (nasionalisasi fungsi keamanan bandara) adalah sama sesatnya dengan mereka yang menentang privatisasi karena betul-betul tidak menyukai bisnis. Yang benar adalah bahwa kepemilikan dari suatu jasa – baik public maupun swasta – baik otoritas bandara setempat maupun BUMN PT.AP-I/PT.AP-II - jauh kurang penting dibanding dinamika pasar atau lembaga yang menghasilkannya. Sebagian pasar swasta berfungsi dengan baik sekali; sebagian lainnya tidak. Sebagian lembaga pemerintah berfungsi dengan baik sekali; yang lainnya tidak. Sebagian pelayanan PT.AP-I/II berfungsi dengan baik, sebagian lainnya tidak. Sebagian pelayanan otoritas bandara berfungsi dengan baik, yang lainnya tidak. Faktor-faktor yang menentukan harus menggunakan rangsangan yang dapat mendorong mereka yang ada di dalam system. Apakah mereka termotivasi untuk unggul? Apakah mereka bertanggungjawab atas hasilnya? Apakah

imbalan mencerminkan mutu kinerja mereka?. Pertanyaan-pertanyaan seperti ini adalah penting – bukan pertanyaan apakah itu kegiatan pemerintah otoritas bandara atau PT.AP-I/II.

Rasanya masuk akal menyerahkan pelaksanaan layanan jasa kebandarudaraan, dengan sebagian diprivatisasi dan sebagian dinasionalisasi, jika dengan melakukan demikian suatu pemerintahan dapat lebih efektif, efisien, adil maupun bertanggungjawab. Tetapi kita tidak boleh salah menduga terhadap ideology besar untuk memprivatisasi pemerintahan. Dahulu ketika pemerintah membentuk BUMN jasa kebandarudaraan PT.AP-I/PT.AP-II, (kalangan nasionalis) sering berbicara seolah-olah pemerintah Dephub. mengalihkan tanggungjawab negara yang fundamental ke sector swasta. Ini omong kosong mereka mengalihkan pelaksanaan pemberian pelayanan, bukan tanggung jawab atas pelayanan. Sebagaimana dinyatakan oleh Ted Kolderie, “ kenyataan bahwa sebuah bandara dibangun oleh kontraktor swasta tidak menjadikan bandara itu bandara swasta. Ketika Departemen Perhubungan menjalin kontrak beberapa kegiatan kepada sektor swasta (dhi. PT.AP-I/II), departemen perhubungan tetap membuat keputusan kebijakan dan memberikan pembiayaan. Dan untuk dapat melakukan itu dengan baik, mereka haruslah pemerintahan yang berkualitas.

Memprivatisasi jasa kebandarudaraan kedalam BUMN PT.AP-I/II bukan berarti menghadapi bertambah buruknya pemerintahan Departemen Perhubungan. Sebaliknya, kita membutuhkan sebuah pemerintahan yang bersemangat, yang kuat

dan yang sangat aktif. Tetapi kita benar-benar menghadapi suatu pilihan antara pemerintahan yang besar tetapi impoten (karena terlalu banyaknya pegawai negeri yang menganggur) dan Departemen Perhubungan yang kuat karena membatasi diri pada keputusan dan pengarahannya dan menyerahkan “pelaksanaan” jasa kebandarudaraan kepada BUMN PT.AP-I/PT.AP-II. Duplikasi pemberian pelayanan oleh Adbandara adalah pemerintahan yang melaksanakan yang berakibat pemborosan keuangan negara/tidak efisien. Sebaliknya kita membutuhkan sebuah Departemen Perhubungan yang dapat dan betul-betul menguasai. Ini bukan pemerintahan dephub yang “melaksanakan”; bukan pemerintahan Dephub yang “mengelola”; ini adalah pemerintahan dephub yang “menguasai”.

4.2 Perkembangan Privatisasi Jasa Kebandarudaraan Setelah Tragedi 11 September 2001 atau setelah Deregulasi Penerbangan.

Barangkali bukan karena suatu kebetulan mengapa tragedi buruk 11 September 2001 terjadi di Washington DC Amerika Serikat, bukan di Indonesia dimana standar keamanan dan keselamatan penerbangan yang menurut barat dianggap masih rendah. Mungkin karena di Indonesia sejak 5 Pebruari 2001 sudah ada PP Nomor 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan dan adanya PPNS bidang Penerbangan, sehingga para teroris dunia yang dipimpin Osama bin Laden segan bila melakukan aksinya di Indonesia. Namun terbitnya PP No.3//2001 dinilai sangat lambat setelah 10 (sepuluh) tahun kemudian sejak UU Penerbangan

Nomor 15 Tahun 1992 diundangkan. Sebagaimana telah disinggung diatas, lambatnya PP disamping akibat krisis ekonomi berkepanjangan yang menyebabkan perlunya deregulasi penerbangan, juga diantaranya karena resistensi dari pihak nasionalis yang tidak menginginkan privatisasi jasa kebandarudaraan di Indonesia. Selang lima bulan setelah PP No.3/2001 terbit, terjadi tragedi buruk 11 september 2001. Sementara itu di Indonesia tahun-tahun kemudian terus dirundung berbagai permasalahan, semakin banyaknya excident & incident pesawat udara. Puncaknya tragedi nasional jatuhnya pesawat Adam Air yang menimbulkan banyak korban jiwa ratusan penumpang hilang di perairan Makasar yang tidak bisa diketemukan sampai sekarang. Beruntunglah Indonesia menunjuk Direktur Jenderal Perhubungan Udara yang baru waktu itu DR. Budhi Mulyawan Suyitno yang memiliki visi pembaruan diri yang besar dengan menciptakan seolah Indonesia dalam keadaan krisis parah untuk menarik perhatian dunia internasional memberikan bantuan di bidang penerbangan. Yang Beliau maksud dengan pembaruan adalah menciptakan organisasi dan sistem pemerintahan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara yang terus menerus berinovasi yang secara kontinu memperbaiki kualitas mereka. Yang mempunyai dorongan dalam diri untuk melakukan perbaikan – yang oleh sebagian orang disebut sistem pembaruan diri. Banyak bantuan sumber daya mengalir : dana, manusia, tenaga ahli asing, fasilitas/peralatan, pelatihan dan

prosedur/cara kerja peningkatan keselamatan dan keamanan penerbangan dll. Baik dari lembaga/badan-badan Internasional khususnya ICAO maupun lainnya. Dari dalam negeri sendiri pemerintahan Presiden Yudhoyono memberikan dana bantuan APBN yang jauh lebih besar untuk membenahi subsektor perhubungan udara. Tambahan tunjangan penghasilan (renumerasi) yang lebih besar bagi pegawai negeri yang terkait langsung dengan operasi penerbangan. Dan tidak kalah pentingnya lahirnya UU Penerbangan yang baru nomor : 1/2009 sebagai infrastruktur hukum penerbangan yang sangat diperlukan bagi perkembangan kemajuan industry penerbangan nasional.

Pada sisi lain akibat dari kondisi global pasca tragedi black 11 September 2001 baik langsung maupun tidak langsung berdampak baik dan buruk bagi dunia penerbangan nasional. Berdampak buruk membuat sepiunya arus lalu lintas penerbangan dunia sehingga banyak pesawat yang menganggur menyebabkan para lessor kesulitan menyewakan pesawat dengan harga wajar/tinggi. Sebaliknya berdampak baik karena harga sewa pesawat menjadi murah membuat industri penerbangan kita menarik bagi para *entrance* (pendatang/airlines baru), berada pada tingkat biaya penyewaan yang lebih rendah dari para *incumbent* (airlines lama). Masalah lain akibat tragedi 11 september 2001, menjadikan ICAO membuat banyak aturan di bidang keamanan dan keselamatan penerbangan melalui *amendment annex 17 to the Convention on International Civil Aviation Security – Safeguarding International Civil Aviation*

Againts Acts of Unlawful Interference. Sebagaimana keterangan berikut : *The latest Amendment 10 to Annex 17 was adopted by the ICAO Council on 7 Desember 2001 in order to address challenges posed to civil aviation by event of 11 september 2001. It became applicable on 1 Juli 2002. The amendment includes various definitions and new provision in relation to the applicability of this annex to domestic operations, international cooperation relating to treat information; national quality control; access control; measures related to passengers and their cabin and hold baggage; inlight security personnel and protection of the cockpit, code-sharing / collaborate arrangements; human factor; and management of response to acts of unlawful interference.*

Dampak dan akibatnya semua negara anggota sibuk menindaklanjuti ketentuan ICAO dimaksud, Amandemen ke 10 dari anex 17 tersebut diatas bisa diartikan kedalam 2 (dua) hal yaitu pertama sebagai standar yang harus ditaati/dipenuhi dan dilaksanakan semua negara anggota. Dan yang kedua sebagai “recomended practise, yang sifatnya saran hanya sebagai arahan-arahan. Pemerintahan di negara maju umumnya sangat antisipasif : dalam pengertian lebih banyak mencegah dari mengobati. Dalam pembuatan peraturan perundangan misalnya bersifat antisipasif, lebih melihat jauh kedepan dari berbagai kemungkinan. Oleh karena itu amandemen ICAO bukan hal yang baru bagi mereka dalam arti semua telah ada diatur dalam ketentuan peraturan perundangan penerbangan nasionalnya, sehingga dianggap hanya sekedar arahan-arahan.

Peran dan fungsi negara di negara maju lebih bersifat mengarahkan, ketimbang melaksanakan atau mengayuh, yang lebih ditekankan apakah semua ketentuan peraturan perundangan yang ada telah dilaksanakan sebagaimana mestinya. Sebaliknya di negara berkembang lebih banyak melaksanakan, setelah adanya kejadian - baru membuat lautan peraturan perundangan yang baru. Seperti halnya di Indonesia setelah adanya kejadian atau setelah adanya *amandemen ICAO*, sibuk melakukan sesuatu - membuat berbagai macam peraturan di bidang keamanan dan keselamatan penerbangan.

4.3 Dampaknya Bagi Indonesia

- a. Perubahan struktur organisasi kelembagaan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, diantaranya Direktorat keselamatan Penerbangan menjadi Direktorat Keamanan Penerbangan.
- b. Tugas dan fungsi masing-masing Direktorat di lingkungan Ditjen. Perhubungan Udara yang ada hubungan atau berkaitan dengan bidang keamanan dan keselamatan penerbangan diperbarui.
- c. Pemisahan fungsi pengarah dengan pelaksanaan, fungsi pengaturan dan penegakan, diantaranya melalui pembentukan lembaga baru Administrator Bandar Udara atau Otoritas Bandar Udara.
- d. Banyaknya rancangan pembuatan peraturan dan perubahannya yang berkaitan dengan keamanan dan keselamatan penerbangan diantaranya :

1. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 54 Tahun 2004 tentang Program Nasional Penerbangan Sipil.
2. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 79 tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Administrator Bandar Udara.
3. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM 25 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan Penumpang, Barang dan Kargo yang Diangkut Pesawat Udara di Bandar Udara
4. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 8 Tahun 2010 tentang Program Keselamatan Penerbangan Nasional.
5. Peraturan Menteri Perhubungan No : 9 than 2010 tentang Program Keamanan Penerbangan Nasional.
6. Peraturan Menteri Perhubungan Nomr PM 41 Tahuun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Otoritas Bandar Udara.
7. Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor : SKEP/47/II/2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Usaha Kegiatan Penunjang Bandar Udara.
8. Peraturan DirJen Perhubungan Udara No. : SKEP/252/XII/2005 tentang Program Nasional Pendidikan dan Pelatihan Pengamanan Penerbangan Sipil.

5. KESIMPULAN

- a. Privatisasi penyampaian jasa kebandarudaraan dimaksudkan untuk memperbaiki kinerja pemerintah agar berhasil guna dan berdaya guna. Privatisasi adalah salah satu jawaban, namun privatisasi fungsi keamanan bandara adalah bukan jawabannya.
- b. Persoalan privatisasi jasa kebandaruaraan bukanlah negeri versus swasta, nasionalisasi versus privatisasi melainkan kompetisi versus monopoli, dan untuk lebih adanya kompetisi diantara pelayanan yang diberikan oleh BUMN PT.AP-I/PT.AP-II dengan Otoritas Bandar udara setempat.
- c. Tambahan pelayanan (duplikasi) penyampaian jasa pemeriksaan keamanan penumpang dan kargo di bandara BUMN Soekarno-Hatta dimaksudkan untuk lebih adanya kompetisi diantara pelayanan yang dilaksanakan oleh petugas Aviation Security bandara BUMN Soekarno-Hatta dengan yang yang dilaksanakan petugas Otoritas Bandara Soekarno-Hatta.
- d. Meningkatnya biaya jasa pemeriksaan keamanan kargo dan biaya eksternalitas mengakibatkan daya saing jasa kebandarudaraan di bandara Soetta dimungkinkan menjadi menurun.
- e. Deregulasi penerbangan di bidang prasarana penerbangan umumnya dan khususnya pada fungsi keamanan bandara dimaksudkan untuk adanya

pemisahan fungsi pengarah dan fungsi pelaksanaan, fungsi pengaturan dan fungsi penegakan di bidang penerbangan.

- f. Keuntungan lain dari pemisahan fungsi, memungkinkan para manager pembuat kebijakan untuk memanfaatkan kompetisi di antara pemasok jasa (BUMN PT.AP-I/II dengan UPT Ditjen. Perhubungan Udara).
- g. Pembentukan Single ATS Provider menyaratkan perlunya kolaborasi antara para pejabat terpilih dengan pegawai negeri – antara apa yang kita sebut sektor politik dan sektor kelembagaan. Atau antara Menteri Perhubungan selaku politikus birokrat dengan pegawai negeri sector kelembagaan departemen perhubungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Penerbangan Nomor 15 tahun 1992 (lama)
- Undang-Undang Penerbangan nomor 1 Tahun 2009 (baru)
- Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan.
- Keputusan Menteri Perhubungan Km. 54 tahun 2004 tentang Program Nasional Pengamanan Penerbangan Sipil.
- Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor : SKEP/47/II/2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Usaha Penunjang Bandar Udara.