

KEBIJAKAN PENETAPAN RUTE PENERBANGAN PADA ERA ASEAN *OPEN SKY*

THE POLICY ON FLIGHT ROUTE IMPLEMENTATION IN THE ERA ASEAN OPEN SKY

Ira Rachman
Sekolah Tinggi
Manajemen
Transportasi Trisakti
Ira.sentot@gmail.com

Husni Hasan
Sekolah Tinggi
Manajemen
Transportasi Trisakti
husnihasan@yahoo.com

Francis Tantri
Sekolah Tinggi
Manajemen
Transportasi Trisakti
ftantri@yahoo.com

Indra Setiawan
Universitas
Muhammadiyah
indraset@yahoo.com

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the evaluation of flight route policies, through program effectiveness, program adequacy, program distribution program that is enjoyed by all the aviation stakeholder and responsiveness and to recommend design improvement (roadmap) on flight route policies in accordance to the ASEAN Open Sky policy for the national carriers to be competitive. Research methods used are qualitative description with USG (Urgency, Seriousness, Growth) approach or Issue Priority Matrix, investigation result on the flight path policies evaluation. The research used purposive sampling technique to determine the informant. The study result provides an overview of the preparation of improvement actions based on program evaluation through the establishment of medium term roadmap which consists; a) Grand Design disposition that regulate Indonesian airspace as state asset that has strategic value, b) Development of route connectivity functions, where national carrier must develop Global Distribution System functions. These GDS functions must be enhanced to provide support for assisting the airlines distribution process, simplifying airlines ticket booking, and minimalizing investment cost. c) Assessment of all Civil Aviation Safety Regulation (CASR) associated with Air Traffic Management (ATM), as well as d) developing e-business functionality that provides support for services.

Keyword: *policy evaluation; flight route; ASEAN open sky*

ABSTRAK

Tujuan penelitian untuk menganalisis evaluasi kebijakan penetapan rute penerbangan, melalui efektivitas program, kecukupan program, pemerataan program yang dirasakan seluruh stakeholder penerbangan serta responsivitas dan untuk menyusun rancangan perbaikan (*Roadmap*) atas dimensi evaluasi kebijakan penetapan rute penerbangan dalam rangka era ASEAN *Open Sky* untuk memenangkan persaingan penerbangan nasional. Metode yang dilakukan pada penelitian ini menggunakan deskriptif kualitatif

dengan pendekatan USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) atau dengan Matriks Prioritas Masalah, Hasil penelusuran atas evaluasi kebijakan Kebijakan Penetapan Rute Penerbangan. Penelitian menggunakan teknik *Purposive Sampling* dalam menentukan informannya. Hasil penelitian memberikan gambaran atas penyusunan langkah perbaikan atas evaluasi program melalui penyusunan *roadmap* jangka menengah dengan rincian yaitu, a) Penyusunan *Grand design* pengelolaan ruang udara sebagai salah satu aset negara yang memiliki nilai strategis, b) Pengembangan fungsi Konektivitas Rute, dimana Perusahaan penerbangan nasional harus melakukan Pengembangan fungsi *Global Distribution System*, dimana Fungsi dari *Global Distribution System* harus terus disempurnakan sehingga memberikan daya dukung atas yaitu, Membantu proses distribusi maskapai penerbangan, Memudahkan proses pemesanan tiket, dan meminimalisasi biaya investasi. c) Pengkajian terhadap semua *Civil Aviation Safety Regulation* (CSRC) yang terkait dengan *Air Traffic Management System* (ATM), serta d) melakukan pengembangan fungsi *e-Business* sehingga memberikan daya dukung atas pelayanan.

Kata Kunci: evaluasi kebijakan; rute penerbangan; ASEAN *open sky*

PENDAHULUAN

ASEAN *Open Sky* merupakan suatu tantangan yang akan menghasilkan peluang atau bahkan menjadi ancaman jika tidak dipersiapkan dengan baik oleh Indonesia. Mengingat infrastruktur bandara internasional di Indonesia dan armada pesawat yang dimiliki maskapai di Indonesia yang kurang memadai untuk melakukan rute penerbangan internasional. Bahkan masih banyak maskapai penerbangan lokal yang menggunakan pesawat tua untuk melayani penerbangan. Perjanjian *Open Sky* umumnya mencakup beberapa ketentuan yang mengikat negara-negara yang membuat perjanjian tersebut yaitu: *Open Market*; *Level Playing Field*; *Pricing*; *Cooperative Marketing Arrangement*; *Dispute Resolution*; *Charter Market*; *Safety and Security*; dan *Optional 7th Freedom of Cargo Night* (Forsyth dan King, 2008).

Gilpin (2008) dalam Teori Merkantilisme berhasil menjelaskan keadaan dimana suatu negara sebagai institusi politik adalah unsur penting dan tidak bisa diabaikan begitu saja. Dalam integrasi ekonomi, negara tetap menggunakan power mereka dalam proses implementasi kebijakan yang dideterminasi oleh kepentingan domestik. Artinya, meski ASEAN *Economic Community* (AEC), melalui ASEAN *Single Aviation Market* (ASAM), melakukan bentuk liberalisasi dunia penerbangan yang menyebabkan negara tidak memiliki kekuatan penuh dalam menentukan jalannya pasar.

Permasalahan yang dihadapi adalah, bagaimana evaluasi kebijakan kebijakan penetapan rute penerbangan, melalui efektivitas program, kecukupan program, pemerataan program yang dirasakan seluruh stakeholder penerbangan serta responsivitas dan bagaimana rancangan perbaikan (*Roadmap*) atas dimensi evaluasi kebijakan penetapan rute penerbangan dalam rangka era ASEAN *Open sky* untuk memenangkan perusahaan penerbangan nasional.

Metode penelitian yang digunakan untuk menentukan permasalahan prioritas adalah dengan menggunakan Matriks *Urgency, Seriousness, Growth* (USG). Kepner dan Tragoe (1981) dalam Asmoko (2013), menyatakan pentingnya suatu masalah dibandingkan masalah lainnya dapat dilihat dari tiga aspek berikut; 1) bagaimana gawatnya masalah dilihat dari pengaruhnya sekarang ini, terhadap produktivitas, orang, dan atau sumber dana dan daya?, 2) bagaimana mendesaknya dilihat dari waktu yang tersedia? dan 3) bagaimanakah perkiraan yang terbaik mengenai kemungkinan berkembangnya masalah?. Pada penggunaan Matriks *Urgency, Seriousness, Growth* (USG), untuk menentukan suatu masalah yang prioritas, terdapat tiga faktor yang perlu dipertimbangkan. Ketiga faktor tersebut adalah *urgency*, *seriuosness*, dan *growth*.

Matriks Prioritas Masalah juga merupakan salah satu alat dalam menyusun urutan prioritas dari sejumlah isu. Caranya setiap *ranking* manfaat atau kegunaannya kalau berhasil diatasi dan *ranking* usaha atau upaya yang dilakukan untuk penyelesaian. *Ranking* dimulai dari yang terbaik dengan urutan 1 – 5 atau 1 – 10. Kemudian *ranking* manfaat dikali nilai *ranking* usaha sebagai *extended value*. *Extended value* yang terkecil dapat dipilih sebagai prioritas isu. Metode *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) merupakan salah satu cara menetapkan urutan prioritas masalah dengan metode teknik scoring. Proses untuk metode *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) dilaksanakan dengan memperhatikan urgensi dari masalah, keseriusan masalah yang dihadapi, serta kemungkinan bekembangnya masalah tersebut semakin besar.

Secara teoritik, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan pada point (c) menyatakan bahwa penerbangan merupakan bagian dari sistem transportasi nasional yang mempunyai karakteristik mampu bergerak dalam waktu cepat, menggunakan

teknologi tinggi, padat modal, manajemen yang andal, serta memerlukan jaminan keselamatan dan keamanan yang optimal, perlu dikembangkan potensi dan peranannya yang efektif dan efisien, serta membantu terciptanya pola distribusi nasional yang mantap dan dinamis. Ketentuan Umum pada poin (19) menjelaskan bahwa rute Penerbangan adalah lintasan pesawat udara dari bandar udara asal ke bandar udara tujuan melalui jalur penerbangan yang telah ditetapkan. Aturan penyelenggaraan angkutan udara di Indonesia, secara khusus, diatur oleh Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 81 Tahun 2004. Dalam aturan tersebut, izin usaha angkutan udara dibagi ke dalam dua kategori, yaitu: a) Angkutan udara niaga, yang terbagi menjadi angkutan udara niaga berjadwal dan angkutan udara niaga tak berjadwal, dan b) Angkutan udara bukan niaga.

Berdasarkan tipe pesawat, dikenal dua jenis operator, yaitu operator yang mendapatkan sertifikasi berdasarkan *Civil Aviation Safety Regulation* (CASR 121) untuk operator angkutan udara berjadwal (pesawat yang lebih dari 30 kursi) dan operator dengan sertifikasi operasi berdasarkan CASR 135 untuk operator angkutan udara tidak berjadwal (pesawat dengan kursi kurang dari 30). Untuk mendapatkan sertifikat operator pesawat (*Air Operator Certificate* atau AOC) calon harus memenuhi KM Nomor 18 Tahun 2002 tentang *Civil Aviation Safety Regulation* (CASR) Part 135 revisi 02 atau KM 22 Tahun 2002 tentang *Civil Aviation Safety Regulation* (CASR) Part 121 revisi 02.

Hingga saat ini, masih belum ada aturan yang menjelaskan secara lengkap tentang pelaksanaan FAO di Indonesia. Untuk menyikapi hal ini, maka dilakukan penyesuaian dengan aturan yang ada saat ini ditambah dengan aturan yang berlaku menurut FAR Part 91 Subpart K. Dengan merujuk pada aturan yang berlaku pada KM 81 Tahun 2004, maka kepemilikan pesawat dengan konsep *Fractional Aircraft*

Ownership (FAO) dapat digolongkan sebagai operasi angkutan udara niaga tidak berjadwal. Angkutan udara niaga tak berjadwal adalah angkutan udara niaga yang dilaksanakan pada rute dan jadwal penerbangan yang tidak tetap dan tidak teratur dengan tarif sesuai kesepakatan antara penyedia dan pengguna jasa dan tidak dipublikasikan. Dalam hal ini, penyedia jasa dapat dikatakan sebagai *Fractional Management Company* (FMC), sedangkan pengguna jasa adalah *Fractional owners*.

Tujuan dari ASEAN *Open Sky Policy* menghapus segala bentuk pelarangan di bidang layanan penerbangan antar negara demi untuk memajukan travel dan perusahaan perdagangan yang sedang berkembang, produktivitas, kesempatan kerja dengan kualitas tinggi, dan pertumbuhan ekonomi. Mereka melakukannya dengan cara mengurangi intervensi pemerintah pada keputusan niaga perusahaan pengangkutan udara, membebaskan mereka untuk menyediakan jasa pelayanan udara yang dapat dijangkau, nyaman, dan efisien. (*Open Skies Agreements*) ASEAN *Open Sky Policy* memperbolehkan perusahaan pengangkutan udara untuk membuat keputusan pada rute, kapasitas, dan harga, dan pilihan yang beragam untuk menyewa dan kegiatan penerbangan lain termasuk hak-hak code sharing yang tidak terbatas.

Kebijakan-kebijakan ASEAN *Open Sky Policy* sangat sukses karena mereka berhubungan langsung dengan globalisasi perusahaan penerbangan. Dengan memperbolehkan akses tidak terbatas perusahaan pengangkutan udara ke negara-negara pelaku/peserta penandatanganan dan akses tidak terbatas untuk menengah dan diluar batas-batas, perjanjian seperti itu menyediakan fleksibilitas operasional yang maksimal untuk partner perserikatan perusahaan penerbangan (*Open Skies Agreements*, 2016).

Open Sky akan menjadi komponen yang sangat penting terhadap integrasi ekonomi secara keseluruhan mengingat

bahwa angkutan udara sangat penting khususnya untuk komunikasi bisnis yang mana memungkinkan kegiatan perdagangan dan investasi. *Open Sky* juga mengarah kepada kompetensi di bidang industri penerbangan yang mempunyai potensi yang sangat penting dibidang ekspor. Juga memungkinkan adanya pertambahan jasa penerbangan dalam konteks internasional dan juga menciptakan peluang bisnis terhadap perusahaan pengangkutan udara. (Forsyth dan King, 2008).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang, untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yaitu, langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu : 1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; 2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan 3) adanya hasil kegiatan. (Subarsono 2013) Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep muncul di lapangan. Terdapat tiga jenis pendekatan terhadap evaluasi sebagai mana dijelaskan oleh Dunn dalam Subarsono (2013) yakni, evaluasi semu, evaluasi formal dan evaluasi keputusan teoritis. Dunn juga menjelaskan bahwa Evaluasi Kebijakan terdiri dari lima indikator yaitu, efektivitas, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan.

Beberapa penelitian terdahulu mengenai ASEAN *Open Sky*, menyebutkan bahwa negara-negara di kawasan ASEAN telah menyepakati untuk mengimplementasikan kebijakan ASEAN *Open Sky* pada tahun 2015, (Silalahi, 2013). Analisis SWOT dalam kajian maskapai penerbangan berbiaya rendah, Citilink terhadap ASEAN *Nurhendiarni, Sri, Nila K. Hidayat, & Linus Pasasa* (Nurhendiarni, *et al*, 2015). Pendekatan ekonomi untuk

negosiasi penerbangan, liberalisasi dalam kelompok sub-regional, kerangka liberalisasi bertahap, dan meningkatkan cakupan bagi maskapai bertarif rendah untuk bersaing, melalui pengembangan pasar sekunder (Forsyth, *et al*, 2006). Kekhawatiran mengenai hilangnya kedaulatan Negara yang berdampak pada upaya untuk menyelaraskan standar keselamatan dan teknis, kebijakan keamanan penerbangan dan persaingan (Kee dan Tan, 2010).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Evaluasi Kebijakan Pemerintah atas ASEAN Open Sky 2015

Berkenaan dengan apa yang telah berlangsung dalam kebijakan dalam hal ini ASEAN *Open Sky* 2015, kiranya perlu dilakukan evaluasi apakah kebijakan tersebut telah memberikan nilai kemanfaatan secara luas bagi negara, berkenaan dengan hal ini evaluasi didasari oleh empat komponen analisis meliputi; 1) efektivitas program ASEAN *Open Sky* 2015, 2) kecukupan dari program ASEAN *Open Sky* 2015, 3) pemerataan yang ditimbulkan atau dihasilkan dari program ASEAN *Open Sky* 2015 dan 4) responsivitas dari program ASEAN *Open Sky* 2015.

B. Efektivitas ASEAN Open Sky 2015

Perspektif dari ketidak siapan sebagai indikator rendahnya efektivitas dari penyerapan program meliputi;

- 1) Kesiapan bandara ditengah tingginya pertumbuhan penumpang Bandara tidak siap dengan pertumbuhan penumpang dan penambahan frekuensi penerbangan. Akibatnya, di saat maskapai sudah tidak bisa lagi dan dibatasi, padahal penumpang makin banyak.
- 2) Hambatan infrastruktur pendukung penerbangan
Beberapa bandara di Indonesia kerap mengalami mati radar dan listrik padam

yang tentu menimbulkan gangguan penerbangan, dengan demikian sudah selayaknya pengelola penerbangan bisa mengikuti kemajuan teknologi dalam dunia penerbangan.

Indikator terakhir dalam analisis efektivitas adalah dengan melihat bagaimana program ini dapat menggerakkan potensi, dan bila mencari Teori Don Berliner (2008) bahwa Siklus Pertumbuhan Ekonomi Sebagai Dampak Peningkatan Industri Penerbangan terbagi dalam dua yakni pengaruh dari sisi pasokan (*supply side*) dan pengaruh dari sisi permintaan (*demand side*), dengan rincian :

- 1) Pengaruh dari sisi pasokan dapat dijelaskan sebagai berikut:
 - a) penambahan volume penerbangan udara akan menghasilkan tingkat pendapatan yang lebih tinggi bagi maskapai penerbangan.
 - b) sebagai akibat dari pendapatan yang meningkat tersebut, maskapai penerbangan akan berinvestasi dalam mengembangkan jumlah rute dan frekuensi penerbangan.
 - c) 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.
 - d) dengan meningkatnya konektivitas ini, daya tarik suatu daerah dapat lebih terpromosikan terutama potensi pariwisata.
- 2) Sedangkan pengaruh dari sisi permintaan dapat dijelaskan sebagai berikut:
 - a) 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.
 - b) 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 (Don Berliner, 2008)

C. Kecukupan

Untuk mengatasi permasalahan ini nyatanya tak semudah meminta maskapai penerbangan menambah jumlah penerbangan internasionalnya. Penambahan jumlah penerbangan juga harus dibarengi dengan pembenahan bandara. Oleh karena itu, pembenahan harus mencakup tiga aspek secara menyeluruh dan terintegrasi.

1. Sisi maskapai penerbangannya (*airlines*) bertujuan memastikan kemudahan pengembangan rute baru ke pasar utama wisatawan.
2. Sisi bandara dan navigasi udara (*airport and air navigation*) bertujuan memastikan ketersediaan kapasitas di bandara. Terakhir, dari sisi perjanjian layanan udara (*air service agreement*) bertujuan memastikan ketersediaan *traffic right*.

D. Pemerataan

Terdapat 16 maskapai penerbangan berjadwal, tujuh di antaranya kemungkinan akan terkena dampak Perjanjian ASEAN Open Skies. Ketujuh maskapai penerbangan ini terdiri dari dua maskapai penerbangan yang telah aktif berpartisipasi dalam penyediaan layanan udara internasional, PT. Garuda Indonesia dan Indonesia AirAsia. Walaupun jasa angkutan udara dalam ASEAN diliberalisasikan melalui perjanjian multilateral Liberalisasi penuh Jasa Angkutan Kargo Udara (*Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Air Freight Services*), perjanjian ini belum disahkan oleh pemerintah Indonesia.

Maskapai penerbangan tidak berjadwal kebanyakan beroperasi di ceruk pasar yang amat spesifik, sehingga kecil kemungkinan terpengaruh oleh Perjanjian ASEAN *Open Skies*. Secara keseluruhan, layanan yang disediakan maskapai penerbangan Indonesia dengan tujuan negara ASEAN lainnya, hanya merupakan sebagian kecil (5 persen) dari total kapasitas kursi mereka. (Angka ini bahkan lebih kecil [3 persen] lagi untuk tujuan internasional di luar ASEAN).

E. Responsivitas

Dalam 5 tahun terakhir, Indonesia dengan ratusan juta penduduknya, seharusnya berpeluang besar untuk menjadi raksasa penerbangan sipil. Setidaknya di wilayah regional ASEAN. Penambahan pesawat baru yang signifikan jumlah dan jenisnya dalam 3 tahun belakangan ini, seharusnya bisa menjadi modal awal untuk menjadi salah satu penguasa dirgantara regional 5 tahun mendatang. Sayangnya dukungan pemerintah tidak kondusif, membuat peluang itu belum terwujud. Berbagai pernyataan besar mewarnai satu tahun beroperasinya, pertanyaan tersebut mengarah pada kesanggupan Indonesia mengikuti ASEAN *Open Sky Policy* sebagai bagian dari Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015 dan pertanyaan yang tidak kalah besarnya adalah langkah apa yang seharusnya dilakukan untuk menghindari keterpurukan industri penerbangan sipil nasional di tengah dimulainya perdagangan bebas ASEAN. Dalam situasi seperti itu, seharusnya Pemerintah berperan untuk dapat mengurangi kerugian maskapai sehingga dapat terus beroperasi melayani publik dengan baik, misalnya melalui kebijakan insentif fiskal, penataan regulasi yang selama ini memberatkan maskapai penerbangan, pembangunan infrastruktur penerbangan (bandara dan navigasi).

F. Rancangan Perbaikan Evaluasi Kebijakan ASEAN Open Sky

Bila mencermati atas apa yang telah berlangsung (ASEAN *Open Sky*)

Indonesia (Pemerintah dan Masyarakat Penerbangan) harus mempersiapkan diri secara menyeluruh, harus memiliki *grand desain* dalam pengelolaan ruang udara sebagai salah satu aset negara yang memiliki nilai strategis, baik dilihat dari aspek ekonomi, politik, sosial, budaya serta pertahanan keamanan. Kepentingan ekonomi harus diimbangi oleh pertimbangan-pertimbangan politik (antara lain perlindungan terhadap industri penerbangan domestik), sosial, budaya dan pertahanan dan keamanan. Pembuatan kebijakan di sektor penerbangan tanpa mengabaikan pertimbangan tersebut akan sangat membahayakan bagi kelangsungan kehidupan bangsa secara keseluruhan, berkenaan dengan Evaluasi atas ASEAN *Open Sky*, dengan menitik beratkan (memfokuskan) analisis pada kajian efektivitas dengan pendekatan 4 (empat) dimensi dasar ; efektivitas, Kecukupan dan pemeratan serta responsivitas. Pengambilan keputusan merupakan proses mengidentifikasi dan memilih serangkaian tindakan untuk menghadapi masalah tertentu atau mengambil keuntungan dari suatu kesempatan, berkenaan dengan Evaluasi Kebijakan Penetapan Rute Penerbangan Pada Era ASEAN *Open Sky* Dalam Rangka Memenangkan Perusahaan Penerbangan Nasional dengan pendekatan Matriks USG (*Urgency, Seriuosness, dan Growth*).

Pada penggunaan Matriks USG, untuk menentukan suatu masalah yang prioritas, terdapat tiga faktor yang perlu dipertimbangkan. Ketiga faktor tersebut adalah *urgency, seriuosness, dan growth*. *Urgency* berkaitan dengan mendesaknya waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan masalah tersebut. Semakin mendesak suatu masalah untuk diselesaikan maka semakin tinggi urgensi masalah tersebut. *Seriousness* berkaitan dengan dampak dari adanya masalah tersebut terhadap organisasi. Dampak ini terutama yang menimbulkan kerugian bagi organisasi seperti dampaknya terhadap

produktivitas, keselamatan jiwa manusia, sumber daya atau sumber dana. Semakin tinggi dampak masalah tersebut terhadap organisasi maka semakin serius masalah tersebut.

Growth berkaitan dengan pertumbuhan masalah. Semakin cepat berkembang masalah tersebut maka semakin tinggi tingkat pertumbuhannya. Suatu masalah yang cepat berkembang tentunya makin prioritas untuk diatasi permasalahan tersebut. Untuk mengurangi tingkat subyektivitas dalam menentukan masalah prioritas, maka perlu menetapkan kriteria untuk masing-masing unsur USG tersebut. Umumnya digunakan skor dengan skala tertentu. Misalnya penggunaan skor skala 1:5. Semakin tinggi tingkat urgensi, serius, atau pertumbuhan masalah tersebut, maka semakin tinggi skor untuk masing-masing unsur tersebut.

Terdapat empat dimensi yang dihasilkan pada temuan evaluasi kebijakan penetapan rute penerbangan pada era ASEAN *Open Sky*. Empat dimensi tersebut adalah efektivitas, kecukupan, pemerataan, dan responsivitas. Dimensi efektivitas memiliki fokus sub dimensi pada Pemanfaatan Interaksi program, Sosialisasi program, Identifikasi Permasalahan dan Menggerakkan potensi Program. Dimensi kedua yang merupakan Kecukupan, memiliki fokus sub dimensi pada Azas Prinsip dan Lingkup Program. Dimensi pemerataan memiliki fokus sub dimensi pada Indikator Keberhasilan dan Indikator Kinerja. Sedangkan dimensi keempat merupakan dimensi responsivitas fokus pada sub dimensi Keterlibatan organisasi/masyarakat dan tindak lanjut-tindak lanjut.

Permasalahan yang dihadapi pada kebijakan penetapan rute penerbangan pada era ASEAN *Open Sky* yang pertama adalah faktor *urgency*. Misalnya dari keempat masalah tersebut, yang paling cepat harus ditangani pada masalah evaluasi kebijakan penetapan rute penerbangan pada era ASEAN *Open Sky* dalam rangka memenangkan perusahaan penerbangan nasional. Kondisi ini memperoleh

penilaian pada tingkat *Urgency* (U) untuk masing-masing masalah pada setiap dimensinya. Pada dimensi efektivitas memiliki jumlah penilaian 3.2, sedangkan pada dimensi kecukupan memperoleh jumlah nilai 3.0. Dimensi pemerataan memperoleh jumlah nilai 4.0 dan dimensi terakhir yaitu Responsivitas memperoleh nilai tertinggi yaitu 5.0.

Faktor kedua yaitu *seriousness*, keempat masalah tersebut, yang paling tinggi dampaknya terhadap masalah Evaluasi Kebijakan Penetapan Rute Penerbangan Pada Era *Open Sky* Antar Negara-Negara Asean Dalam Rangka Memenangkan Perusahaan Penerbangan Nasional yaitu dimensi responsivitas. Dimensi efektivitas memiliki jumlah penilaian 3.5, sedangkan pada dimensi kecukupan memperoleh jumlah nilai 3.6. Dimensi pemerataan memperoleh jumlah nilai 4.0 dan dimensi terakhir yaitu Responsivitas memperoleh nilai tertinggi yaitu 4.5.

Ketiga, yaitu faktor *Growth*. Misalnya dari keempat masalah tersebut, yang paling tinggi tingkat pertumbuhan masalahnya adalah masalah Evaluasi Kebijakan Penetapan Rute Penerbangan Pada Era ASEAN *Open Sky* Dalam Rangka Memenangkan Perusahaan Penerbangan Nasional. Dimensi efektivitas memiliki jumlah penilaian 3.7, sedangkan pada dimensi kecukupan memperoleh jumlah nilai 4.0. Dimensi pemerataan memperoleh jumlah nilai 3.0 dan dimensi terakhir yaitu Responsivitas memperoleh nilai yaitu 4.0.

Setelah kita analisis masing-masing faktor U, S, dan G seperti pada uraian di atas, selanjutnya kita dapat menggabungkan ketiga faktor USG tersebut. Hasil temuan evaluasi U,S,G kebijakan penetapan rute penerbangan bahwa dimensi efektivitas memiliki mean 3.67, sedangkan pada dimensi kecukupan memperoleh mean 3.56. Dimensi pemerataan memperoleh mean 3.67 dan dimensi terakhir yaitu Responsivitas memperoleh mean tertinggi yaitu 4.50.

Analisa terhadap tahapan prioritas

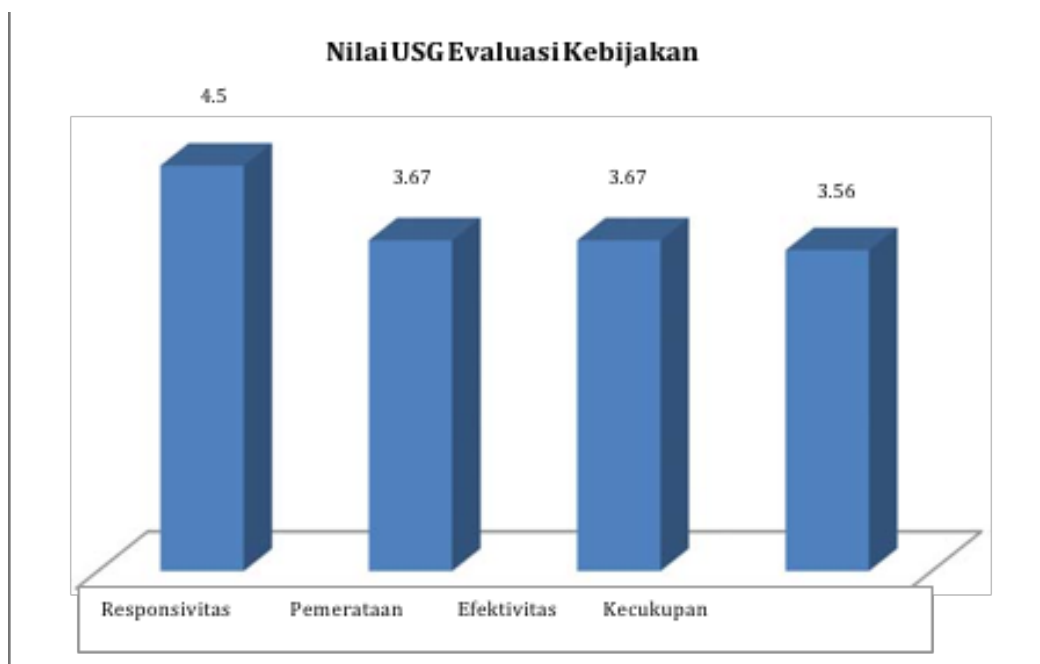
penanganan masalah diperoleh jumlah nilai pada dimensi responsivitas diperoleh 4.50, pada pemerataan diperoleh nilai 3.67. dimensi efektivitas memperoleh nilai 3.67 dan dimensi terakhir dimensi kecukupan memperoleh nilai 3.56.

Berdasarkan penilaian pada keseluruhan indikator dan dimensi pada diferensiasi dalam upaya evaluasi kebijakan penetapan rute penerbangan pada era ASEAN *Open Sky* dalam rangka memenangkan perusahaan penerbangan nasional, tbk dalam menghadapi ASEAN *Open Sky* 2015, dengan susunan peringkat atau prioritas pada gambar 1. Berdasarkan Gambar 1 tersebut langkah dalam penetapan prioritas atau dimensi diunggulkan untuk dilakukan persiapan perbaikan jangka pendek pada Tabel 1.

Prioritas masalah dalam evaluasi kebijakan penetapan rute penerbangan pada era ASEAN *Open Sky* Dalam Rangka Memenangkan Perusahaan Penerbangan Nasional yaitu Evaluasi tindak lanjut dan Keterlibatan organisasi/masyarakat dengan cara yaitu dicermati baik deregulasi

terhadap penerapan prinsip *Cabotage*, dimana dalam setiap pembuatan MoU internasional, pemerintah harus mencermati lebih dulu apakah MoU itu menguntungkan atau malah merugikan bangsa Indonesia. Selain itu Pemerintah sudah seharusnya berperan aktif untuk dapat mengurangi kerugian maskapai sehingga dapat terus beroperasi melayani publik dengan baik, misalnya melalui kebijakan insentif fiskal, penataan regulasi yang selama ini memberatkan maskapai penerbangan. Serta pembangunan infrastruktur peberbangan (bandara dan navigasi)

Berdasarkan hasil pemilahan tingkat kepentingan berdasarkan prioritas *Urgent* atau tingkat kebutuhan sangat tinggi, *Seriousness* atau prioritas kepentingan tahapan selanjutnya atau terkategori mendesak serta tingkat kebutuhan pada tingkatan *Growth* atau pertumbuhan, maka prioritas akan disusun dalam peta rangkaian perbaikan *Roadmap* dalam satuan kepentingan upaya perbaikan tahapan jangka waktu pendek, menengah dan jangka waktu lama, dengan rincian



Gambar 1 Prioritas Evaluasi Kebijakan ASEAN *Open Sky*

Tabel 1 Rancangan Tahapan Perbaikan

	Uraian	Waktu Perbaikan
1	Responsivitas	Perbaikan Jangka Pendek dengan penanganan utama dan segera
2	Pemerataan	Perbaikan jangka menengah I
3	Efektivitas	Perbaikan jangka menengah I
4	Kecukupan	Perbaikan jangka panjang

pada prioritas utama Harus dicermati adalah deregulasi terhadap

Penerapan prinsip *Cabotage*, dimana Dalam setiap pembuatan MoU internasional, pemerintah harus mencermati lebih dulu apakah MoU itu menguntungkan atau malah merugikan bangsa Indonesia dalam proses kurun waktu satu sampai tiga tahun. Proses yang bias dilakukan yaitu Penyusunan *Grand desain* pengelolaan ruang udara sebagai salah satu aset negara yang memiliki nilai strategis. Selain itu Pemerintah Indonesia dalam hal pemanfaatan wilayah udaranya harus memaksimalkan potensi yang didapat dari penerapan kebijakan ASEAN *open skies* ini. Pemanfaatan wilayah udara secara maksimal juga merupakan implementasi dari kedaulatan Negara Republik Indonesia yang utuh dan eksklusif atas ruang udaranya. Proses yang ketiga yaitu Pemerintah harus menambah dan memperbaiki banyak sektor dengan keikutsertaannya dalam ASEAN *open skies*. Sektor tersebut diantaranya perbaikan infrastruktur, serta perbaikan regulator bandara untuk meningkatkan sistem keamanan. Keempat yaitu proses bahwa Pemerintah harus memperbaiki penilaian *category 2* dari FAA yang mengacu pada standarisasi keselamatan penerbangan, dan juga pengambil alihan Flight Information Region (FIR) atas kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura yang ditargetkan pada tahun 2024. Terakhir yaitu proses Pemerintah memenuhi standarisasi ASEAN *Open Sky*. Pemenuhan standarisasi tersebut bertujuan untuk meningkatkan kualitas

Indonesia di bidang penerbangan agar tidak kalah bersaing dengan negara-negara ASEAN.

Masalah prioritas utama lainnya yaitu Pemerintah sudah seharusnya berperan aktif untuk dapat mengurangi kerugian maskapai sehingga dapat terus beroperasi melayani publik dengan baik, misalnya melalui kebijakan insentif fiskal, penataan regulasi yang selama ini memberatkan maskapai penerbangan. Hal tersebut dapat dilakukan dengan proses Pengembangan fungsi Konektivitas Rute. Kedua, dapat dilakukan proses Perusahaan penerbangan nasional atas operasi *Boarding Pass True Value* (BPTV). Proses selanjutnya yaitu Perusahaan penerbangan nasional harus melakukan Pengembangan fungsi Global Distribution System, dimana Fungsi dari *Global Distribution System* (GDS) harus terus disempurnakan sehingga memberikan daya dukung atas yaitu (1) Membantu proses distribusi maskapai penerbangan; (2) Memudahkan proses pemesanan tiket, Meminimalisasi biaya investasi.

Perusahaan penerbangan nasional sudah seharusnya melakukan manajemen perubahan atas sistem online dengan melakukan pengembangan sistem kolaborasi sebagai solusi bisnis, melalui perhatian atas komponen COBIT (*Control Objectives, Audit Guidelines, Implementation Tool Set*) yang memungkinkan Kerangka kerja COBIT (*Control Objectives, Audit Guidelines, Implementation Tool Set*), terdiri dari tujuan pengendalian tingkat tinggi dan struktur klasifikasi keseluruhan. Terdapat

tiga tingkat (level) usaha pengaturan Teknologi Informasi (TI) yang menyangkut manajemen sumberdaya Teknologi Informasi (TI). Mulai dari bawah, yaitu kegiatan dan tugas (*activities and tasks*) yang diperlukan untuk mencapai hasil yang dapat diukur. Dalam Aktivitas terdapat konsep siklus hidup yang di dalamnya terdapat kebutuhan pengendalian khusus. Kemudian satu lapis di atasnya terdapat proses yang merupakan gabungan dari kegiatan dan tugas (*activities and tasks*) dengan keuntungan atau perubahan (pengendalian) alami.

Pada tingkat yang lebih tinggi, proses biasanya dikelompokkan bersama ke dalam domain. Pengelompokan ini sering disebut sebagai tanggung jawab domain dalam struktur organisasi dan yang sejalan dengan siklus manajemen atau siklus hidup yang dapat diterapkan proses Teknologi Informasi (TI). Terakhir yaitu dengan proses Pengembangan fungsi e- Business sehingga memberikan daya dukung atas pelayanan.

Masalah yang terakhir adalah pembangunan infrastruktur penerbangan (bandara dan navigasi, dapat dilakukan dengan proses Lakukan pengkajian terhadap semua CASR (*Civil Aviation Safety Regulation*) yang terkait dengan ATM (*Air Traffic Management*). Selain itu Ditjen Perhubungan Udara, bersama dengan semua pemangku kepentingan dalam navigasi udara segera menyusun konsep operasi yang berfokus kepada pelayanan ATM (*Air Traffic Management*). Proses yang ketiga yaitu Lakukan pengkajian terhadap semua kebijakan penyediaan sumber daya manusia yang akan dan sedang bekerja dalam ATM (*Air Traffic Management*). Terakhir segera melakukan penggantian semua infrastruktur yang sudah obsolete dan memanfaatkan infrastruktur pengawasan yang masih relatif baru untuk kepentingan kelancaran dan efisiensi operasi penerbangan.

SIMPULAN

Dasar kebijakan ASEAN *Open Sky* adalah liberalisasi pasar industri penerbangan ASEAN. Melalui kebijakan ini, maskapai penerbangan ASEAN yang disepakati diijinkan terbang ke kota-kota lain intra 10 negara anggota ASEAN pemerintah telah menetapkan lima bandara di Indonesia yaitu, Bandara Kualanamu (Medan), Soekarno Hatta (Jakarta), Ngurah Rai (Bali), Juanda (Surabaya) dan Sultan Hassanudin (Makasar). Alasan pemilihan lima bandara tersebut, karena dinilai sebagai bandara yang berada di daerah yang tingkat pertumbuhan ekonomi relatif tinggi. Wilayah tersebut dianggap terbesar dalam kuantitas penumpang dan kargo, baik dalam angkutan udara domestik maupun luar negeri, lalu memiliki cakupan rute dalam dan luar negeri terbanyak, termasuk dilengkapi dengan fasilitas keamanan dan penerbangan terlengkap.

Hasil penelusuran atas evaluasi kebijakan Kebijakan Penetapan Rute Penerbangan menunjukkan bahwa ketidak siapan bandara ditengah -ditengah tingginya pertumbuhan penumpang, dari sisi tata kelola infrastruktur bandara juga belum dapat bersaing dengan tata kelola bandara-bandara negara-negara di kawasan asean seperti Singapura dan negara lain, rendahnya kinerja ekspansi maskapai penerbangan, hanya satu maskapai yang melakukan ekspansi bahkan Garuda Indonesia hanya melakukan konsolidasi ke dalam, dampak ketidak mampuan ekspansi tentunya berakibat pada akses pasar, dari sisi stakeholder kebijakan memberikan indikasi adanya ketidak seimbangan pembagian kue program bagi maskapai nasional dan swasta nasional, serta sisi kelemahan dari pengawasan mengingat implementasi ASEAN Open Sky telah memberikan gambaran nyata bahwa tata kelola kebijakan sektor ini tidak di cermati dengan konsep kehati-hatian dengan mempertimbangkan prinsip *Cabotage*.

Berdasarkan telaah evaluasi

kebijakan, dihasilkan konsep dari *Grand desain* pengelolaan ruang udara sebagai salah satu aset negara yang memiliki nilai strategis, dengan memperhatikan fungsi Konektivitas Rute bagi perusahaan-perusahaan penerbangan nasional, dalam grand desain ini juga dibutuhkan adanya pengkajian kembali semua CASR (Civil Aviation Safety Regulation) yang terkait dengan ATM (Air Traffic Management), serta melakukan pengembangan fungsi *e-Business* sehingga memberikan daya dukung atas pelayanan bagi perusahaan penerbangan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn, W.N. 2011. *Public policy analysis: An introduction*. Terjemahan Wibawa. London: Prentice Hall, International, Inc.
- Forsyth, Peter & John King, 2008. *Preparing ASEAN For Open Sky*. Monash International Pty Ltd.
- Forsyth, Peter, John King & Cherry Lyn Rodolfo. 2006. Open Skies in ASEAN. *Journal of Air Transport Management*. 12 (3): 143:152.
- Gilpin, Robert. 2011 *The Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gilpin, Robert. 2008 *The Political Economy of International Relation*. Princeton University Press.
- Hindri, Asmoko. 2014. *Memahami Analisis Pohon Masalah*. <http://www.bppk.depkeu.go.id>. [diakses 7 Oktober 2014].
- Kee, Alan & Jin Tan. 2010. The ASEAN multilateral agreement on air services: En route to open skies? *Journal of Air Transport Management*. 16 (6): 289-294.
- [KM PerHub RI]. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 81 Tahun 2004 Tentang Aturan penyelenggaraan angkutan udara di Indonesia. Jakarta: KM Perhub RI.
- [KM PerHub RI]. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 18 Tahun 2002 Tentang *Civil Aviation Safety Regulation* (CASR) Part 135. Jakarta: KM Perhub RI.
- [KM PerHub RI]. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 22 Tahun 2002 Tentang *Civil Aviation Safety Regulation* (CASR) Part 121. Jakarta: KM Perhub RI.
- Nurhendiarni, Sri, Nila K. Hidayat, & Linus Pasasa. 2015. The Effect of ASEAN Open Skies Policy 105 Upon Opportunities for Low-Cost Carriers in Indonesia – a Case Study of PT. Citilink. *The South East Asian Journal of Management* (SEAM).
- Silalahi, Sahat Aditua F. 2013. Strategi Dalam Menghadapi ASEAN Open Sky 2015. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*. 4 (1): 59 - 73.
- Subarsono, A.G., 2013, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan.