

MODEL PEMBENTUKAN BADAN PENGELOLA BANDARA UDARA SEBAGAI PENGGANTI BANDARA JUANDA

FORMATION MODEL OF AIRPORT MANAGEMENT AGENCY AS A SUBSTITUTE OF JUANDA AIRPORT

¹Harmanto, ²Prasetyo Isbandono, ³Arie Wardhono

Universitas Negeri Surabaya
Jl. Ketintang Surabaya
¹harmanto@unesa.ac.id

Diterima : 19 Januari 2017; direvisi : 9 Juni 2017 ; disetujui : 13 Juni 2017

ABSTRAK

Salah satu bandara yang sangat padat di Jawa Timur adalah Juanda. Bandar Udara Internasional Juanda berada di kecamatan Sedati, kabupaten Sidoarjo. Jumlah penumpang di Bandara Juanda pada tahun 2015 mencapai 12 juta penumpang. Untuk itu diperlukan alternatif pengganti Juanda pada masa yang akan datang. Berdasarkan atas hasil penelitian dapat disimpulkan (1) Telah ada aturan dapat mendukung Pembentukan Badan Pengelola Bandara Udara sebagai Pengganti Bandara Juanda, (2) Kondisi lokasi alternatif sebagai Pengganti Bandara Juanda saat ini, yang paling siap adalah Lamongan, (3) Pengganti Bandara Juanda yang paling banyak potensi dan peluangnya yaitu Sidoarjo dan Lamongan, (4) Model pembentukan Badan Pengelola sebagai pengganti Bandara Juanda yang terbaik adalah Badan Usaha Milik Daerah. Rekomendasi yang dapat disampaikan adalah (1) RTRW Provinsi Tahun 2011-2031 perlu segera diwujudkan dalam RTRW kabupaten/kota yang dijadikan sebagai lokasi pengembangan bandara, (3) Pemerintah Provinsi perlu mengambil peran yang lebih banyak dalam pengelolaan bandara agar dapat memberikan kontribusi yang lebih signifikan dalam pembangunan.

Kata Kunci: Badan Pengelola, Bandara Udara, Pengganti Bandara Juanda

ABSTRACT

One of the airport which is very crowded in East Java Juanda International Airport (JIA). JIA is located in Sidoarjo. The number of passengers at JIA in 2015 reached 12 million passengers. Because of we that reason need an alternative substitute to JIA in the future. Based on the results of this research concluded (1) There is no rules to support the Establishment Board business service Air Substitute JIA, (2) The condition of alternative location as Substitute Juanda Airport today, the most prepared is Lamongan, (3) The most potential and effective for the substitute place for airport are Sidoarjo and Lamongan, (4) the establishment of the business model as a replacement is best JIA is Regional Owned Enterprises. The recommendations can be submitted is (1) RTRW (Spatial and Regional Plans) Province in 2011-203. RTRW need to be realized in the districts/cities that serve as the location of the airport development, (3) The provincial government needs to take an increased role in the management of the airport in order to contribute more significantly in development

Keywords: Management Board, the Airport, Substitute Juanda Airport

PENDAHULUAN

Moda transportasi udara bagi bangsa Indonesia sangat penting karena karakteristik wilayah yang kepulauan. Moda transportasi udara merupakan bagian dari sistem transportasi nasional yang mempunyai karakteristik bergerak dalam waktu cepat, menggunakan teknologi tinggi, padat modal, manajemen yang andal, serta memerlukan jaminan keselamatan dan keamanan yang optimal. Untuk itu perlu dikembangkan potensi dan peranannya yang efektif dan efisien, serta membantu terciptanya pola distribusi nasional yang mantap dan dinamis. Dukungan yang handal dari berbagai elemen yang berkaitan secara langsung dengan modal transportasi udara mutlak diperlukan.

Disamping regulasi yang jelas dan pesawat terbang yang handal, elemen lain yang mendukung secara langsung moda transportasi udara adalah bandara. Bandara menjadi sangat vital dalam kelancaran moda transportasi udara. Bandar udara adalah kawasan di daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu yang digunakan sebagai tempat pesawat udara mendarat dan lepas landas, naik turun penumpang, bongkar muat barang, dan tempat perpindahan intra dan antar moda transportasi, yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan penerbangan, serta fasilitas pokok dan fasilitas penunjang lainnya (UU No. 1 Tahun 2009). Dalam konteks yang lebih luas, bandara juga berperan dalam menunjang, menggerakkan, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah sekitar karena berfungsi sebagai pintu gerbang suatu daerah dan menunjang Indonesia sebagai pintu gerbang menuju negara lain melalui bandara internasional.

Salah satu bandara yang sangat padat di Jawa Timur adalah Juanda. Bandara Udara Internasional Juanda berada di kecamatan Sedati, kabupaten Sidoarjo. Jumlah penumpang di Bandara Juanda selama kurun waktu 5 tahun terakhir dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Jumlah dan Pertumbuhan Penumpang di Bandara Juanda Selama Kurun Waktu 2010-2015

Tahun	Jumlah Penumpang	Pertumbuhan (%)	Kapasitas Bandara Juanda I dan II
2010	12.072.059	14.29	6.000.000
2011	13.771.841	14.08	6.000.000
2012	16.447.912	19.43	6.000.000
2013	17.683.446	7.51	6.000.000
2014	17.180.929	- 2.84	12.000.000*
2015	18,690,851	8.79	12.000.000*
Rata-rata	15,974,506	10.21	

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2015 dan Angkasa Pura I Juanda, 2015

* Setelah bandara 1 dan 2 beroperasi

Berdasarkan Tabel 1, menunjukkan bahwa jumlah pergerakan penumpang yang berangkat dan datang di Bandara Juanda semakin meningkat setiap tahun dengan peningkatan cukup tinggi, kecuali dari tahun 2014 mengalami penurunan sebagai imbas menurunnya kondisi makro ekonomi Indonesia. Namun secara umum tetap mengalami kenaikan yang cukup signifikan, rata-rata mencapai lebih kurang 10% per tahun. Tabel 1, juga memperlihatkan bahwa sejak awal dihentikannya bandara juanda lama (sekarang terminal 2), bandara Juanda telah mengalami *over capacity*. Meskipun kemudian diatasi dengan membangun ulang bandara Juanda yang lama menjadi Bandara Juanda II sejak tahun 2014, tetap saja mengalami *over capacity*. Jika diprediksi dalam kurun waktu 5 tahun ke depan (2021) jumlah penumpang di bandara Juanda akan mencapai 26.678.104 orang atau lebih dari 2 (dua) kali lipat dari kapasitas normal bandara. Belum lagi ditambah dengan adanya *delay* pesawat atau libur panjang akan terjadi penumpukan penumpang yang luar biasa. Implikasi dari jumlah penumpang yang terus meningkat membawa dampak pada jumlah antrian pesawat yang hendak mendarat dan terbang pada jam sibuk mencapai 1,20 menit (Angkasa Pura I Juanda, 2015).

Pengembangan Bandara Udara Juanda relatif sulit karena sekitar bandara sudah sangat padat penduduk dan membutuhkan biaya tinggi dalam pembebasan lahan. Termasuk pengembangan bandara udara baru di wilayah pantai dengan reklamasi laut. Berdasarkan paparan di atas, perlu kiranya dikaji tentang lokasi bandara dan tata kelola selain bandara Juanda di Sidoarjo. Lokasi yang dipilih tentunya

secara teknis dapat dilakukan dan dampak yang ditimbulkan seminimal mungkin. Sementara itu, dari sisi tata kelola juga perlu dilakukan kajian sehingga pengelolaan bandara menjadi lebih efektif, efisien, dan andal.

Berbagai alternatif perlu dikaji sebagai alternatif lokasi pengembangan bandara Juanda. Hal ini sejalan dengan program Perencanaan Jangka Menengah (PJM) 1 (2012–2016) dan Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) 2011–2031, bahwa RTRW ini sudah disamakan dengan tata ruang Kabupaten Lamongan dan RTRW nasional. Bahkan, rencana tersebut didukung Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 4 Tahun 2013 tentang Tata Ruang Wilayah Provinsi Jatim 2012–2032. Secara garis besar disebutkan bahwa alternatif bandara baru di Kabupaten Lamongan dibangun pada tahap pengembangan 2015–2018. Lokasi lain yang secara teknis, manajemen, dan aspek sosial yang layak adalah Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Lamongan, dan Kabupaten Pasuruan. Selanjutnya dari beberapa alternatif lokasi tersebut di atas harus dikaji juga potensi, kelemahan, peluang dan hambatannya, sehingga dapat dirancang model pembentukan badan pengelola bandara udara sebagai pengganti atau pengembangan bandara Juanda.

Berdasarkan atas permasalahan di atas perlu kiranya dikaji tentang (1) adakah regulasi dan kebijakan yang dapat mendukung Pembentukan Badan Pengelola Bandara Udara sebagai Pengganti Bandara Juanda?, (2) bagaimana potensi, kelemahan, peluang dan hambatan kondisi lokasi alternatif untuk sebagai pengganti Bandara Juanda?, (3) bagaimana kekuatan dan kelemahan lokasi pengganti bandara Juanda di wilayah penelitian?, (4) bagaimana model pembentukan Badan Pengelola Bandara Udara sebagai Pengganti Bandara Juanda di wilayah penelitian?

TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Bandar Udara

Bandar udara adalah kawasan di daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu yang digunakan sebagai tempat pesawat udara mendarat dan lepas landas, naik turun penumpang, bongkar muat barang, dan tempat

perpindahan intra dan antarmoda transportasi, yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan penerbangan, serta fasilitas pokok dan fasilitas penunjang lainnya (UU No. 1 Tahun 2009).

Bandara menurut PT (Persero) Angkasa Pura I Indonesia adalah lapangan udara, termasuk segala bangunan dan peralatan yang merupakan kelengkapan minimal untuk menjamin tersedianya fasilitas bagi angkutan udara untuk masyarakat (<http://id.wikipedia.org/wiki.Bandarudara> 2008). Dalam pandangan Horonjeff (1975) bandara sering juga disebut dengan istilah *airport*, merupakan sebuah fasilitas dimana pesawat terbang seperti pesawat udara dan helikopter dapat lepas landas dan mendarat. Suatu bandara minimal memiliki sebuah landasan pacu atau *helipad* (untuk pendaratan helikopter), sedangkan untuk bandara bandara besar biasanya dilengkapi berbagai fasilitas lain baik untuk operator layanan penerbangan maupun bagi penggunaannya seperti bangunan terminal dan hanggar. Dalam UU No. 1 tahun 1999 dan Peraturan Menteri 69 Tahun 2013, bandar udara memiliki peran sebagai:

- a. Simpul dalam jaringan transportasi udara yang digambarkan sebagai titik lokasi bandar udara yang menjadi pertemuan beberapa jaringan dan rute penerbangan sesuai hierarki bandar udara;
- b. Pintu gerbang kegiatan perekonomian dalam upaya pemerataan pembangunan, pertumbuhan dan stabilitas ekonomi serta keselarasan pembangunan nasional dan pembangunan daerah yang digambarkan sebagai lokasi dan wilayah di sekitar bandar udara yang menjadi pintu masuk dan keluar kegiatan perekonomian;
- c. Tempat kegiatan alih moda transportasi, dalam bentuk interkoneksi antar moda pada simpul transportasi guna memenuhi tuntutan peningkatan kualitas pelayanan yang terpadu dan berkesinambungan yang digambarkan sebagai tempat perpindahan moda transportasi udara ke moda transportasi lain atau sebaliknya;
- d. Pendorong dan penunjang kegiatan industri, perdagangan dan/atau pariwisata dalam menggerakkan dinamika pembangunan nasional, serta keterpaduan dengan sektor pembangunan lainnya, digambarkan sebagai lokasi bandar udara

yang memudahkan transportasi udara pada wilayah di sekitarnya;

- e. Pembuka isolasi daerah, digambarkan dengan lokasi bandar udara yang dapat membuka daerah terisolir karena kondisi geografis dan/atau karena sulitnya moda transportasi lain;
- f. Pengembangan daerah perbatasan, digambarkan dengan lokasi bandar udara yang memperhatikan tingkat prioritas pengembangan daerah perbatasan Negara Kesatuan Republik Indonesia di kepulauan dan/atau di daratan;
- g. Penanganan bencana, digambarkan dengan lokasi bandar udara yang memperhatikan kemudahan transportasi udara untuk penanganan bencana alam pada wilayah sekitarnya;
- h. Prasarana memperkuat Wawasan Nusantara dan kedaulatan negara, digambarkan dengan titik-titik lokasi bandar udara yang dihubungkan dengan jaringan dan rute penerbangan yang mempersatukan wilayah dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam dalam UU No. 1 tahun 1999, juga disebutkan berbagai macam bandar udara, antara lain:

- a. Bandar Udara Umum adalah bandar udara yang digunakan untuk melayani kepentingan umum.
- b. Bandar Udara Khusus adalah bandar udara yang hanya digunakan untuk melayani kepentingan sendiri untuk menunjang kegiatan usaha pokoknya.
- c. Bandar Udara Domestik adalah bandar udara yang ditetapkan sebagai bandar udara yang melayani rute penerbangan dalam negeri.
- d. Bandar Udara Internasional adalah bandar udara yang ditetapkan sebagai bandar udara yang melayani rute penerbangan dalam negeri dan rute penerbangan dari dan ke luar negeri.
- e. Bandar Udara Pengumpan (*spoke*) adalah bandar udara yang mempunyai cakupan pelayanan dan mempengaruhi perkembangan ekonomi terbatas.
- f. Bandar Udara Pengumpul (*hub*) terdiri atas bandar udara pengumpul dengan skala pelayanan primer, sekunder, dan tersier.

Menurut Undang - Undang No.1 Tahun 2009 Pasal 215 ayat 1 dan 2 tentang ijin mendirikan bangunan ditetapkan oleh pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan syarat-syarat untuk mendirikan sebuah bandara antara lain sebagai berikut.

- a. Bukti kepemilikan dan penguasaan lahan.
- b. Rekomendasi yang diberikan oleh instansi terkait utilitas dan aksesibilitas.
- c. Penetapan lokasi, rencana teknik terinci serta kelestarian lingkungan.

Pandangan yang lebih luas dipaparkan Horonjeff (1975), untuk menentukan lokasi bandara harus diperhatikan beberapa faktor yaitu sebagai berikut:

- a. Mengenal jenis penengembangan daerah sekitarnya.
- b. Kondisi (keadaan) cuaca setempat.
- c. Transportasi darat disekitar daerah itu.
- d. Ada tidaknya mengenai penyediaan lahan untuk perluasan bandara.
- e. Apakah ada bandara lain yang terdapat di sekitarnya.
- f. Apakah ada rintangan rintangan di daerah sekitarnya.
- g. Bagaimana pandangan dari sudut ekonomi bila bandara terletak di daerah tersebut.
- h. Pengadaan kebutuhan kebutuhan dan hal hal yang dapat dimanfaatkan sekitar bandara.
- i. Faktor-faktor yang mempengaruhi ukuran bandara.

Faktor-faktor lain yang mempengaruhi lokasi lapangan terbang adalah sebagai berikut:

- a. Tipe pembangunan lingkungan sekitar
Diupayakan pembangunan menjauhi pemukiman penduduk dan sekolah, hal ini menyangkut masalah kebisingan yang ada sehingga diprioritaskan pembangunan lingkungan yang selaras dengan aktifitas lapangan terbang
- b. Kondisi atmosfir
Seringnya terjadi kabut / asap kebakaran akan mengurangi jarak pandang pilot
- c. Kemudahan untuk mendapat transportasi darat
Waktu yang dibutuhkan untuk keluar dari tempat penumpang berangkat ke pelabuhan udara perlu diperhatikan sehingga perlu diupayakan kemudahan untuk mendapatkan angkutan umum misalnya

- d. Tersedianya tanah untuk pengembangan Sehubungan dengan meningkatnya frekuensi penerbangan yang harus menyesuaikan permintaan maka perlu tanah untuk pengembangan baik untuk memperluas fasilitas yang ada maupun membangun fasilitas baru
- e. Adanya lapangan terbang lain Jarak antar lapangan terbang yang terlalu dekat akan mengurangi kapasitas peralatan pengatur lalu lintas udara dan bagi pesawat yang akan mendarat akan saling merintang dengan pesawat lain
- f. Halangan sekeliling (*surrounding obstruction*) Lokasi pelabuhan udara harus dipilih sedemikian rupa sehingga bila diadakan pengembangan akan bebas halangan misalnya bangunan yang mungkin didirikan didaerah tersebut.
- g. Perkembangan ekonomi Lokasi yang berada pada dataran rendah membutuhkan penimbunan sehingga akan berdampak pada biaya yang dikeluarkan menjadi sangat tinggi.
- h. Tersedianya Utilitas Lapangan terbang yang besar perlu tersedia air minum, tenaga listrik, sambungan telepon, bahan bakar minyak yang dipasok secara kontinyu (Setiani, 2015).

2. Perkiraan Lalu Lintas Udara

Rancangan Induk Lapangan terbang dikembangkan kepada Prakiraan dan Permintaan (*Forecast and Demand*). Prakiraan dibagi dalam :

- a. Prakiraan jangka pendek sekitar 5 (lima) tahun
- b. Prakiraan jangka menengah sekitar 10 (sepuluh) tahun
- c. Prakiraan jangka panjang sekitar 20 (duapuluh) tahun

Untuk prakiraan makin jauh, ketepatan dan ketelitiannya makin menyusut sehingga ini merupakan suatu pendekatan. Prakiraan pergerakan pesawat, jumlah penumpang tahunan jam-jam sibuk sangat diperlukan sedangkan untuk barang cukup prakiraan tahunan saja. Teknik prakiraan yang paling sederhana adalah meramalkan kecenderungan volume lalu lintas dimasa depan, sedangkan prakiraan yang lebih kompleks, rumit adalah meramal yang berhubungan dengan permintaan (*demand*) dengan mengindahkan

faktor-faktor sosial, ekonomi, teknologi serta yang mempengaruhi transportasi udara, maka yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut.

- a) Supaya diamati kecenderungan dari permintaan perjalanan udara (air travel) dimasa lalu
- b) Supaya diperinci pengaruh berbagai faktor variasi ekonomi, sosial dan teknologi terhadap permintaan perjalanan udara
- c) Buat model-model hubungan permintaan transportasi udara dan rencana induk lapangan terbang
- d) Supaya memproyeksikan kebutuhan sebuah lapangan terbang
- e) Supaya memakai model untuk mendapatkan harga ramalan dari permintaan transportasi udara dimasa depan (Setiani, 2015).

3. Batas-Batas Halangan Bandar Udara (*Opstacle Limitation Surface*)

Adalah ruang udara diatas dan disekeliling bandara yang digunakan pesawat terbang untuk manuver sewaktu akan mendarat dan setelah lepas landas. Ruang ini dibatasi oleh bidang-bidang miring dan mendatar pada ketinggian tertentu dimana tidak boleh ada bangunan alam atau yang dibuat manusia mencuat diatas bidang-bidang batas tersebut. Ketentuan dan peraturan batas-batas halangan merupakan ruangan yang berfungsi untuk menjamin keselamatan penerbangan agar manuver pesawat pada saat akan mendarat dan setelah lepas landas akan berlangsung aman (Morlok, 1988). Sementara itu dalam dunia penerbangan ada bidang-bidang batas maya yaitu (1) *take off climb surface* yakni bidang dimulai dari jarak tertentu diulang dari ujung landasan atau ujung clearway (bila ada) diperluas memanjang dan keatas sampai jarak horizontal tertentu, (2) *approach surface* adalah bidang mulai dari dari ujung landasan (threshold) diperluas mengikuti as landasan dan keatas sampai memotong bidang horizontal tertentu, (3) *Inner Horizontal Surface* adalah bidang horizontal setinggi 45 m (150 ft) dari elevasi lapangan terbang yang ditinjau, (4) *Conical Surface* adalah bidang yang diperluas kesamping dan keatas dari batas *IHS*, (5) *Transitional Surface* adalah bidang yang diperluas keluar dan kesisi Runway Strip (landasan + bahu landas), (6) *Outer Horizontal Surface* adalah bidang horisontal 150 m (500 ft) diatas elevasi lapangan

terbang (Morlok, 1988).

Dalam pandangan Doganis (1992) daerah pendekatan (*Approach Zone*) Adalah bidang mulai dari ujung landasan (*threshold*) diperluas mengikuti as landasan dan keatas sampai memotong bidang horisontal tertentu. Daerah Perputaran (*Turning Zone*) Pada Bandara yang sangat sibuk sering terjadi pesawat terbang yang landing tidak mungkin langsung masuk *Final Approach* karena *Runway* masih digunakan pesawat lain. Dalam keadaan ini ATC (*Air Traffic Controller*) akan memerintahkan pesawat yang datang untuk antri dengan memasukkannya ke *Holding Area* (daerah perputaran).

4. Model Pengelolaan Bandara

Dalam pandangan Doganis (1992: 11-14) terdapat empat model kepemilikan bandar udara, yaitu:

- a. Milik negara dengan pengendalian langsung oleh pemerintah (pusat atau daerah).
- b. Milik negara melalui penguasa bandar udara yang bekerja secara otonom.
- c. Milik campuran (negara dan swasta), yang dalam pelaksanaannya terpisah menurut sektor yang dikelola (misalnya, swasta memiliki dan mengelola terminal sedangkan sisi udara milik negara dan dioperasikan negara).
- d. Milik swasta, yang sangat dibatasi, baik dalam jumlah maupun cakupan fungsinya, pada umumnya hanya berupa sisi udara kecil dan biasanya untuk penerbangan umum (*general aviation*) atau *aeroclub*.

Penjelasan yang lebih terperinci disampaikan Wells dan Young 2004:30), ada empat model pengelolaan bandar udara, yakni:

- a. Pemerintah kota (*municipally operated airport*)
Bandar udara ini dimiliki dan dioperasikan oleh salah satu bagian dari pemerintahan kota, atas arahan kebijakan dewan kota, dalam beberapa kasus oleh komisi bandar-bandar udara atau dewan penasehat yang terpisah.
- b. Penguasa pelabuhan multiguna
Penguasa pelabuhan (*port authorities*) merupakan institusi berstatus borongan (*legal charter*) untuk perusahaan umum yang mengelola beragam fasilitas milik negara, seperti pelabuhan laut, bandar udara, jalan

tol atau terowongan, dan jembatan. Dalam mengelola asset yang menjadi kewenangannya, penguasa pelabuhan memiliki kebebasan luas dari negara dan pemerintah setempat termasuk mengeluarkan surat hutang untuk mendanai pengembangan permodalannya.

- c. Penguasa bandar udara
Penguasa bandar udara (*airport authority*) memiliki persamaan dengan penguasa pelabuhan dalam struktur dan status borongan (*in legal charter*), perbedaannya terutama karena tidak bersifat multiguna. Penguasa bandar udara juga memiliki kebebasan yang cukup dari negara atau pemerintah setempat, yang sering tetap mempertahankan kepemilikan atau pengoprasian bandar udara. Penguasa bandar udara juga dapat mengeluarkan surat hutang, tetapi jauh lebih sempit dalam acuan pendapatan.
- d. Bandar udara dioperasikan negara
Bandar udara dikelola oleh negara yaitu melalui departemen transportasi. Pendapatan dan penerbitan obligasi (*general and revenue bonds*) dapat digunakan untuk meningkatkan penanaman modal dan pajak bahan bakar pesawat udara dapat dimasukkan sebagai proyek perbaikan modal.

Pengelolaan bandara merupakan salah satu unsur yang menarik dan perlu diperhatikan. Bandara sebagai penghubung antara dunia internasional dengan dalam negeri merupakan hal yang wajib dikelola secara professional. Bandara/bandar udara mencakup suatu kumpulan aneka kegiatan yang luas dengan berbagai kebutuhan yang berbeda dan sering bertentangan. Sementara itu, dari sisi tata kelola juga perlu dilakukan kajian sehingga pengelolaan bandara menjadi lebih efektif, efisien, dan andal. Kefektifan, keefisienan, keamanan, dan kenyamanan merupakan konsepsi utama untuk mengukur kinerja pengelolaan/manajemen bandara. Definisi efektif adalah kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektif ini dalam pengelolaan bandara dalam diterjemahkan dalam usaha berikut ini:

- a. Kapasitas Mencukupi. Dalam artian prasarana dan sarana cukup tersedia untuk memenuhi kebutuhan pengguna jasa.
- b. Terpadu. Dalam artian antarmoda dan intramoda dalam jaringan pelayanan saling

berkaitan dan terpadu.

- c. Cepat dan Lancar. Dalam artian penyelenggaraan layanan angkutan dalam waktu singkat, dengan indikasi kecepatan arus per satuan waktu (Setiani, 2015).

Sementara itu, efisien didefinisikan sebagai kemampuan menyelesaikan pekerjaan dengan benar, memperoleh keluaran (hasil, produktivitas, kinerja) yang lebih tinggi daripada masukan (tenaga kerja, bahan, uang, mesin, dan waktu) yang digunakan meminimumkan biaya penggunaan sumber daya untuk mencapai keluaran yang telah ditentukan, atau memaksimalkan keluaran dengan jumlah masukan terbatas. Efisien ini dalam pengelolaan bandara dalam diterjemahkan dalam usaha berikut:

- a. Biaya terjangkau. Dalam artian penyediaan layanan angkutan sesuai dengan tingkat daya beli masyarakat pada umumnya dengan tetap memperhatikan kelangsungan hidup usaha layanan jasa angkutan.
- b. Beban publik rendah. Artinya pengorbanan yang harus ditanggung oleh masyarakat sebagai konsekuensi dari pengoperasian sistem perangkutan harus minimum, misalnya: tingkat pencemaran lingkungan.
- c. Memiliki kemanfaatan yang tinggi. Dalam artian tingkat penggunaan prasarana dan sarana optimum, misalnya: tingkat muatan penumpang dan/atau barang maksimum.

Andal dimaknai sebagai pelayanan yang dapat dipercaya, tangguh melakukan pelayanan sesuai dengan penawaran atau "janji"-nya dan harapan/tuntutan konsumen. Andal ini dalam pengelolaan bandara dalam diterjemahkan dalam usaha berikut:

- a. Tertib, bahwa penyelenggaraan angkutan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan norma yang berlaku di masyarakat.
- b. Tepat dan Teratur, berarti dapat diandalkan, tangguh, sesuai dengan jadwal dan ada kepastian.
- c. Aman dan nyaman bermakna selamat terhindar dari kecelakaan, bebas dari gangguan baik eksternal maupun internal, terwujud ketenangan dan kenikmatan dalam perjalanan.

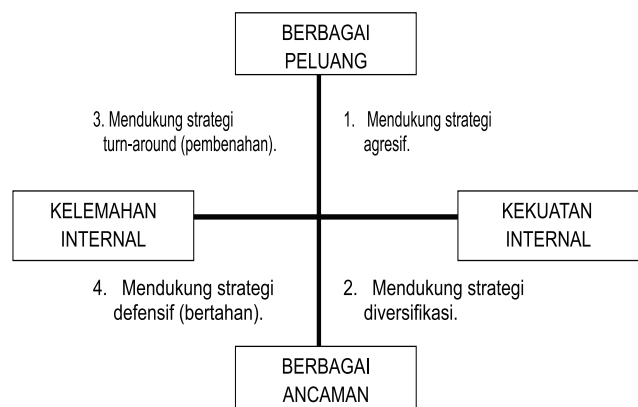
5. Analisis SWOT

Analisis SWOT adalah identifikasi berbagai faktor secara sistematis untuk

merumuskan strategi perusahaan. Analisis ini didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan (*Strengths*) dan peluang (*Opportunities*), dan pada saat yang bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (*Weaknesses*) dan ancaman (*Threats*) (Hisyam, 1998).

Proses pengambilan keputusan strategis selalu berkaitan dengan pengembangan misi, tujuan, strategi, dan kebijakan lembaga tertentu sehingga perencana strategi (*strategic planner*) harus menganalisis faktor-faktor strategis kegiatan atau rencana (kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman) dalam kondisi yang ada saat ini. Hal ini, disebut sebagai analisis situasi. Model yang paling populer untuk analisis situasi adalah analisis SWOT (Pitts dan Lei 2003). Penelitian menunjukkan perencanaan dapat ditentukan oleh kombinasi faktor internal dan eksternal. Kedua faktor tersebut harus dipertimbangkan dalam analisis SWOT (Hisyam, 1998)

SWOT adalah singkatan dari lingkungan internal *Strengths* dan *Weaknesses*, serta lingkungan eksternal *Opportunities* dan *Threats* yang dihadapi oleh dunia bisnis atau hendak merencanakan kegiatan tertentu. Analisis SWOT membandingkan antara faktor eksternal (peluang dan ancaman) dengan faktor internal (kekuatan dan kelemahan) yang dapat dilihat pada gambar 1.5



Gambar 1. Diagram Analisis SWOT

Kuadran 1 Ini merupakan situasi yang sangat menguntungkan. Kegiatan yang akan dilakukan tersebut memiliki peluang dan kekuatan, sehingga dapat memanfaatkan peluang yang ada. Strategi yang harus diterapkan dalam kondisi ini adalah mendukung kebijakan pertumbuhan yang agresif.

- Kuadran 2 Meskipun menghadapi berbagai ancaman, rencana kegiatan yang akan dilakukan masih memiliki kekuatan dari segi internal. Strategi yang harus diterapkan adalah menggunakan kekuatan yang memanfaatkan peluang jangka panjang dengan cara strategi diversifikasi (perubahan produk/pasar).
- Kuadran 3 Kegiatan yang akan dilakukan atau keputusan menghadapi peluang pasar yang sangat besar, tetapi di lain pihak, ia menghadapi beberapa kendala/kelemahan internal. Fokus strategi kegiatan adalah meminimalkan masalah-masalah internal sehingga dapat merebut pangsa pasar yang lebih baik.
- Kuadran 4 Ini merupakan situasi yang sangat tidak menguntungkan, kegiatan yang akan dilakukan tersebut menghadapi berbagai ancaman dan kelemahan internal (Pearce dan Robinson, 1997).

METODOLOGI PENELITIAN

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan gabungan dari kualitatif dan kuantitatif atau disebut dengan *mixed method research*. Lokasi penelitian di kota Surabaya, kabupaten Lamongan, kabupaten Sidoarjo, dan kabupaten Pasuruan. Penelitian ini dilaksanakan selama 8 (delapan) bulan terhitung mulai Maret sampai dengan Oktober 2016. Subyek atau informan dalam penelitian ini adalah kepala dinas atau pejabat terkait pada Dinas Lalulintas dan Angkutan Jalan Raya, Badan Perencanaan Pembangunan, dan masyarakat sekitar lokasi yang akan digunakan sebagai pengganti Juanda. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan wawancara mendalam, observasi, dan angket. Wawancara dilakukan untuk mencari data tentang rencana pengembangan bandara dan model pengelolaannya. Observasi digunakan untuk mencari data tentang kondisi lokasi yang direncanakan untuk bandara. Sementara itu angket digunakan untuk mencari data tentang tanggapan masyarakat sekitar sehubungan dengan pengembangan bandara yang baru sebagai pengganti Juanda.

Teknik analisis ini diawali dengan menentukan faktor internal (IFE) dan eksternal (EFE). Informasi faktor internal dan eksternal diperoleh dari data penelitian. *Internal Factor Evaluation* (IFE Matrix) digunakan untuk meringkas dan mengevaluasi kekuatan dan kelemahan utama dari permasalahan

yang dikaji. Jika data yang diambil sudah sesuai dengan yang dibutuhkan atau sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian maka dilakukan analisis dengan menggunakan SWOT. Analisis SWOT sangat diperlukan untuk mengetahui kekuatan (*Strengths*) dan peluang (*Opportunities*), kelemahan (*Weaknesses*) dan ancaman (*Threats*) lokasi yang akan dijadikan pengganti bandara Juanda. Analisis SWOT diperlukan dalam rangka memaksimalkan kekuatan (*Strengths*) dan peluang (*Opportunities*) lokasi bandara yang akan dikembangkan, dan pada saat yang bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (*Weaknesses*) dan ancaman (*Threats*). Penentuan lokasi berdasarkan dengan kriteria yang paling besar kekuatan dan peluangnya, serta yang paling sedikit kelemahan dan ancaman yang akan muncul baik yang manifes maupun laten (Pearce dan Robinson, 1997).

Berdasarkan atas hasil analisis SWOT, diambil keputusan lokasi terbaik wilayah yang digunakan untuk menggantikan bandara Juanda. Selanjutnya melalui *Focus Group Discussion* (FGD) dengan ahli organisasi, pengembangan wilayah, dan kebijakan publik untuk mempertajam lokasi pengganti Bandara Juanda. Selain itu untuk menentukan berbagai model pembentukan badan pengelola udara sebagai pengganti bandara Juanda yang paling memungkinkan dan memberikan manfaat yang besar pada kemajuan moda transportasi udara khususnya dan peningkatan perekonomian di Jawa Timur pada umumnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Regulasi dan kebijakan yang dapat mendukung Pembentukan Badan Pengelola Bandara Udara sebagai Pengganti Bandara Juanda

Dalam penetapan kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan pemerintah, pijakan regulasi menjadi sangat penting, bukan saja sebagai dasar hukum, lebih dari itu juga akan memberikan arah yang akan dicapai. Dalam konteks penelitian tentang Pembentukan Badan Pengelola Bandara Udara sebagai Pengganti Bandara Juanda, regulasi dijadikan sebagai salah satu pertimbangan dalam memberikan arahnya. Hal ini karena keberadaan bandara bagi negara Indonesia merupakan manifestasi perwujudan wawasan nusantara serta memantapkan ketahanan nasional diperlukan sistem transportasi nasional yang mendukung pertumbuhan ekonomi, pengembangan wilayah, mempererat hubungan antarbangsa, dan memperkuat kedaulatan negara. Beberapa aturan yang mendukung pembentukan badan pengelola bandara udara sebagai pengganti Juanda antara lain:

- a. Undang-Undang No. 1 tahun 2009 tentang Penerbangan.

- b. Peraturan Pemerintah nomor 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan.
- c. Peraturan Pemerintah nomor 40 Tahun 2012 tentang Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup Bandar Udara.
- d. Peraturan Pemerintah nomor 70 Tahun 2001 Tentang Kebandarudaraan.
- e. Peraturan Pemerintah nomor 15 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Departemen Perhubungan.
- f. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 69 Tahun 2013 Tentang Tata Nangan Kebandarudaraan Nasional.
- g. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 48 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Bandar Udara.
- h. Peraturan Daerah Provinsi No. 5 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011 – 2031.

Undang-Undang (UU) No. 1 Tahun 2009 tentang penerbangan merupakan bentuk regulasi yang mengatur tentang penerbangan. Dalam Pasal 1 ayat (1) penerbangan adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, keselamatan dan keamanan, lingkungan hidup, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya. Selanjutnya masih pada pasal 1 ayat (32) dan (33) menyatakan bahwa tatanan kebandarudaraan nasional adalah sistem kebandarudaraan secara nasional yang menggambarkan perencanaan bandar udara berdasarkan rencana tata ruang, pertumbuhan ekonomi, keunggulan komparatif wilayah, kondisi alam dan geografi, keterpaduan intra dan antarmoda transportasi, kelestarian lingkungan, keselamatan dan keamanan penerbangan, serta keterpaduan dengan sektor pembangunan lainnya. Bandar Udara adalah kawasan di daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu yang digunakan sebagai tempat pesawat udara mendarat dan lepas landas, naik turun penumpang, bongkar muat barang, dan tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi, yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan penerbangan, serta fasilitas pokok dan fasilitas penunjang lainnya.

Dalam UU No. 1 tahun 2009 memberikan penjelasan tentang Badan Usaha Bandar Udara,

Unit Penyelenggara Bandar Udara, dan Otoritas Bandar Udara. Badan Usaha Bandar Udara adalah badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum Indonesia berbentuk perseroan terbatas atau koperasi, yang kegiatan utamanya mengoperasikan bandar udara untuk pelayanan umum. Unit Penyelenggara Bandar Udara adalah lembaga pemerintah di bandar udara yang bertindak sebagai penyelenggara bandar udara yang memberikan jasa pelayanan kebandarudaraan untuk bandar udara yang belum diusahakan secara komersial. Otoritas Bandar Udara adalah lembaga pemerintah yang diangkat oleh Menteri dan memiliki kewenangan untuk menjalankan dan melakukan pengawasan terhadap dipenuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menjamin keselamatan, keamanan, dan pelayanan penerbangan (Pasal 1 ayat 43, 44, dan 45).

UU No. 1 tahun 2009 memberikan peluang usaha penunjang angkutan udara. Usaha ini bisa dalam bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Negara (BUMD), Perseroan Terbatas (PT), koperasi, maupun badan usaha lain yang sah menurut UU. Namun, khusus untuk otoritas bandara dan pengaturan lalulintas udara menjadi kewenangan pemerintah dan tidak diberikan kepada pihak lain (swasta). Hal ini sesuai dengan amanat UUD NRI 1945.

Dalam pasal 1 UU No. 1 tahun 2009 dinyatakan bahwa Badan Usaha Bandar Udara adalah badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum Indonesia berbentuk perseroan terbatas atau koperasi, yang kegiatan utamanya mengoperasikan bandar udara untuk pelayanan umum. Pasal 1 ini memberikan peluang yang sangat besar kepada pemerintah daerah untuk menjadi operator dalam usaha bandar udara. Selama ini bandar udara komersial yang besar dan menguntungkan sebagian besar diusahakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yakni Angkasa Pura (AP). Sementara pemerintah daerah belum dapat berperan secara optimal. Pemerintah daerah berperan pada bandara-bandara perintis, seperti di Banyuwangi dan Jember, akan tetapi di di Juanda dan bandara internasional yang lain pemerintah daerah belum memperoleh porsi yang signifikan dalam pengelolaannya. Untuk itu ke depan jika bandara Juanda akan dialihkan ke tempat yang

lain, misalnya Lamongan, maka pemerintah daerah kabupaten dan provinsi dalam lebih berperan sehingga memberikan keuntungan yang lebih khususnya dalam pengembangan ekonomi daerah dan Pendapat Asli Daerah (PAD).

Hal lain yang tidak kalah pentingnya dalam UU No. 1 tahun 2009, mengatur juga tentang Rencana Induk Pengembangan Bandara (Pasal 199), dengan memperhatikan:

- a. Rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- b. Potensi dan perkembangan sosial ekonomi wilayah;
- c. Potensi sumber daya alam;
- d. Perkembangan lingkungan strategis, baik nasional maupun internasional;
- e. Sistem transportasi nasional;
- f. Keterpaduan intermoda dan multimoda; serta
- g. Peran bandar udara.

Permasalahan bandara udara harus memperhatikan penentuan lokasi, yang didasarkan pada:

- a. Titik koordinat bandar udara;
- b. Rencana induk bandar udara;
- c. Rencana induk nasional bandar udara;
- d. Keselamatan dan keamanan penerbangan;
- e. Keserasian dan keseimbangan dengan budaya;
- f. Setempat dan kegiatan lain terkait di lokasi bandar udara;
- g. Kelayakan ekonomis, finansial, sosial, pengembangan wilayah, teknis pembangunan, dan pengoperasian;
- h. Kelayakan lingkungan (Pasal 201 ayat 1 dan 2 UU No. 1 Tahun 2009).

Berdasarkan paparan di atas nampak bahwa UU No. 1 tahun 2009 memberikan aturan yang jelas tentang kebandarudaraan. Jika hendak mengembangkan bandara Juanda sudah barang tentu UU No. 1 tahun 2009 menjadi satu dari sekian yang menjadi dasar hukum.

2. Kondisi Lokasi Alternatif untuk Pembentukan Badan Pengelola Bandara Udara sebagai Pengganti Bandara Juanda dan Potensi, Kelemahan, Peluang serta Hambatannya

a. Kota Surabaya

Kota Surabaya menjadi satu dari sekian alternatif untuk pengembangan bandara udara

sebagai pengganti Juanda. Berdasarkan atas wawancara dengan Dinas Perhubungan Kota Surabaya dan DLLAJ Propinsi Jawa Timur, memberikan gambaran bahwa pemerintah Surabaya tidak memiliki rencana untuk melakukan pengembangan kawasan bandara sebagai pengganti Juanda. Permasalahan yang mendasar di samping tidak ada dalam RTRW, juga sangat sulit mencari lahan yang luas di Surabaya yang memiliki persyaratan teknis untuk mengembangkan kawasan bandara. Kota Surabaya sebagai lokasi alternatif pengganti bandara Juanda memiliki kekuatan, antara lain:

- Infrastruktur di kota Surabaya yang sudah tertata dengan baik.
- Moda transportasi lain ke Surabaya dari berbagai kota di Jawa Timur sudah tersedia.
- Sebagian besar penumpang di Bandara Juanda menuju dan berasal dari Surabaya (Angkasa Pura I. 2015).
- Pemerintah kota Surabaya memberi dukungan dengan menyediakan lahan di sisi timur bandara Juanda terminal 1 (satu).

Sementara itu, kelemahan Surabaya sebagai lokasi alternatif pengganti bandara Juanda, antara lain:

- Sulit mencari lahan yang luas di wilayah kota Surabaya yang digunakan untuk ukuran bandara.
- Kalaupun ada lahan di Surabaya pasti akan memerlukan biaya yang besar untuk pembebasan tanah.
- Sebagian besar wilayah Surabaya menjadi daerah manuver pesawat udara baik dari maupun ke bandara Juanda (Angkasa Pura I, 2015).
- Sementara ini belum ada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2010-2015 pemerintah Kota Surabaya yang akan melakukan pengembangan bandara Juanda. Pemerintah Kota Surabaya tetap mengandalkan bandara Juanda (Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya, 2012). Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Kota Surabaya tidak mempunyai perencanaan untuk mengembangkan bandar udara. Sementara itu, RPJMD tahun 2016-2020 belum diselesaikan.
- Dalam RTRW kota Surabaya hanya mengembangkan prasarana penunjang jaringan transportasi udara dengan

mengembangkan infrastruktur jalan dan interkoneksi moda transportasi yang menghubungkan terminal/stasiun dengan bandara.

- Dalam RTRW kota Surabaya hanya pengembangan transportasi udara dengan memanfaatkan keberadaan Bandar Udara Internasional Juanda untuk pelayanan angkutan penumpang dan barang baik nasional maupun internasional.

Adapun peluang lokasi alternatif pengganti bandara Juanda di Surabaya, antara lain:

- Dekat dengan bandara Juanda I dan II.
- Dekat dengan pusat kota Surabaya yang mana menjadi tujuan sebagian besar penumpang yang mendarat di Juanda (Angkasa Pura I, 2015).
- Surabaya akan memiliki bandar udara yang berada di wilayah Surabaya.
- Pemerintah Kota Surabaya dapat memberikan kontribusi secara langsung dalam pengelolaan bandar udara.

Pada sisi yang lain, lokasi alternatif pengganti bandara Juanda di Surabaya memiliki ancaman, antara lain:

- Terlalu dekat dengan bandara Juanda secara teknis akan mengalami kesulitan dalam manufer pesawat.
- Wilayah Surabaya dekat dengan Bangkalan, di mana kawasan Bangkalan merupakan Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP). Kawasan tersebut terlarang untuk pesawat komersial lantaran masuk wilayah penerbangan TNI.

b. Kabupaten Sidoarjo

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten Sidoarjo tidak mempunyai rencana untuk mengembangkan bandara Juanda di luar kecamatan Sedati. Namun memberikan rekomendasi untuk perluasan bandara Juanda pada sisi sebelah timur dari lokasi yang sekarang (sisi timur bandara 1 Juanda). Pengembangan bandara Juanda di sisi sebelah timur memiliki kekuatan, antara lain:

- Terintegrasi dengan bandar udara Juanda 1 dan 2, sehingga memudahkan mobilitas penumpang dan barang.

- Sebagian besar merupakan reklamasi laut, sehingga bisa mengurangi konflik sosial.
- Mengingat bahwa perluasan di sisi timur maka dalam proses pembangunannya relatif tidak mengganggu kegiatan atau aktivitas di bandara 1 dan 2 Juanda.
- Sudah terkoneksi akses jalan tol Bandara Juanda-Waru-Perak-Gresik dan Bandara Juanda-Waru-Tanggulangun-Gempol-Pandaan.
- Adanya rencana dari pihak PT. Kereta Api Indonesia yang akan membangun dan melayani rute Komuter sampai dengan bandara Juanda.

Sementara itu, kelemahan pengembangan di sisi sebelah timur sebagai lokasi alternatif pengganti bandara Juanda, antara lain:

- Sebagian tanah di sisi timur telah dikuasai pihak swasta untuk proyek perumahan dan apartemen, sehingga berimplikasi pada harga tanah yang mahal atau kondisi yang paling buruk tidak dilepaskan.
- Perluasan terminal 3 dan 4, serta *run way* 2 dan 3 masih dalam kawasan atau basis militer, sehingga pemerintah provinsi tidak bisa mempunyai kewenangan yang lebih sebagaimana bandara udara Soekarno-Hatta, Lombok atau bandara yang lain yang tidak dalam area kawasan militer.
- Sebagian besar untuk terminal 3, 4, serta *run way* 2 dan 3 merupakan pantai, jika tidak dilakukan kajian yang mendalam akan dapat merusak ekosistem yang ada.

Adapun peluang lokasi alternatif pengganti bandara Juanda di sisi sebelah timur yang saat ini digunakan, antara lain:

- Jumlah penumpang yang menggunakan pesawat terbang yang meningkat setiap tahun.
- Kota Surabaya yang paling dekat dengan Juanda saat ini tidak memiliki rencana untuk mengembangkan bandar udara.

Pada sisi yang lain, lokasi alternatif pengganti bandara Juanda di sisi sebelah timur memiliki ancaman, antara lain:

- Pengembangan kawasan bandara di Sidoarjo untuk terminal 3 dan 4 pada sisi sebelah timur Juanda sekarang, akan dapat mengganggu ekosistem yang telah ada karena 60% adalah reklamasi laut.
- Kemungkinan akan terjadi penurunan jumlah penghasilan petani petambak dan

nelayan di desa Gisik Cemandi karena 30% adalah tambak aktif.

Paparan di atas memberikan gambaran bahwa pemerintah kabupaten Sidoarjo tidak memiliki rencana pengembangan kawasan bandara. Hal ini nampak tidak ada ketentuan dalam RTRW yang mengatur tentang bandara untuk menggantikan Juanda. Namun, pemerintah kabupaten Sidoarjo memberikan izin untuk pengembangan Bandara Juanda ke sisi sebelah timur.

c. Kabupaten Pasuruan

Kabupaten Pasuruan menjadi salah satu lokasi yang dapat dikembangkan bandara sebagai pengganti Juanda. Saat ini di kabupaten Pasuruan telah ada Lapangan Terbang Grati yang digunakan untuk sekolah penerbangan TNI Angkatan Laut (AL). Kabupaten Pasuruan sebagai lokasi alternatif pengganti bandara Juanda memiliki kekuatan, antara lain:

- Dukungan dari pemerintah kabupaten Pasuruan, sebagaimana yang disampaikan Kepala Dinas Perhubungan.
- Dukungan dari pemerintah provinsi Jawa Timur dengan menempatkan kabupaten Pasuruan menjadi kawasan pengembangan bandar udara.
- Adanya akses jalan tol dari Surabaya, Pandaan ke Pasuruan (Gempol) tinggal menyambungkan dari Gempol ke Grati.
- Adanya akses angkutan kereta api dari Kediri, Jombang, Surabaya, Malang, Jember ke Bangil Pasuruan, sehingga tinggal menyambungkan dari Bangil ke Lapter Grati.
- Lokasi sekitar yang masih bisa dibebaskan untuk pengembangan bandara yang lebih luas.
- Lapter masih milik TNI AL sehingga jika Lapter Grati akan menjadi bandara pengganti Juanda maka tinggal menjadikan sebagai kebijakan pemerintah pusat.

Sementara itu, kelemahan kabupaten Pasuruan sebagai lokasi alternatif pengganti bandara Juanda, antara lain:

- Lokasi yang akan digunakan masih menggunakan lahan milik TNI AL sehingga dari sisi pengelolaan tidak jauh berbeda dengan kondisi bandara udara Juanda saat

ini. Artinya pemerintah provinsi tidak bisa andil dalam pengelolaan bandara, sementara pemerintah kabupaten Sidoarjo hanya mendapatkan prosentase pembagian dari lahan parkir saja.

- Pemerintah daerah tidak mempunyai program untuk pengembangan kawasan Grati untuk pengembangan bandara.
- Dalam RTRW kabupaten Pasuruan tidak ada ketentuan yang mengatur tentang kawasan bandara.
- Grati menjadi salah satu kawasan industri di samping Pasuruan Industrial Estate (PIR), yang mana kawasan industri tidak cukup ideal jika digunakan untuk bandar udara.

Peluang yang dimiliki kabupaten Pasuruan jika dijadikan sebagai salah satu lokasi alternatif pengganti bandara Juanda, antara lain:

- Ada dalam RTRW pemerintah provinsi sebagai kawasan pengembangan udara.
- Adanya bandara Tjokroadiredjo di Grati yang telah ada (TNI AL) maka pengembangan bandara tinggal memperluas saja, tanpa harus memuai dari yang baru.
- Kawasan Pasuruan menjadi penghubung dan penyangga bagi penumpang yang berasal dari wilayah Kota Pasuruan, Kabupaten Probolinggo, Kota Probolinggo, kabupaten Lumajang, dan kabupaten Bondowoso.
- Adanya bandara Tjokroadiredjo di Grati tidak perlu membebaskan lahan yang banyak karena sebagian besar milik TNI AL. Tinggal pengelola bandara mengadakan perjanjian dengan pihak TNI AL.

Pada sisi yang lain, lokasi alternatif pengganti bandara Juanda di kabupaten Pasuruan memiliki ancaman, antara lain:

- 1) Grati menjadi salah satu kawasan industri di samping Pasuruan Industrial Estate (PIR) yang mana akan dapat membahayakan keselamatan pesawat.
- 2) Kemungkinan adanya konflik, karena sebelumnya telah ada konflik antara TNI AL dengan masyarakat sekitar Tjokroadiredjo di Grati mengenai sengketa lahan.

d. Kabupaten Lamongan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor

15 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lamongan Tahun 2011 – 2031, pada pasal 12 ayat 1 huruf C dan pasal 17 dinyatakan bahwa Lamongan menjadi salah satu alternatif pengembangan bandara udara di Jawa Timur. Namun dalam RTRW tersebut belum dijelaskan secara rinci dimana lokasi yang akan dikembangkan. Lebih jauh dalam RTRW itu sebenarnya telah ada pengembangan jalan yang memberikan dukungan untuk pengembangan bandara di Lamongan, yakni akan dibangun jalan bebas hambatan (TOL) Gresik-Lamongan yang merupakan terusan dari ruas tol Surabaya-Gresik. Selain itu dalam RTRW juga akan dibangun dan ditingkatkan kelas jalan untuk daerah Kecamatan Ngimbang, Sukorame dan Bluluk dalam RTRW.

Kabupaten Lamongan sebagai lokasi alternatif pengganti bandara Juanda memiliki kekuatan, antara lain:

- Secara legal formal mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang dituangkan dalam Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) 2011–2031. Yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2013 tentang Tata Ruang Wilayah Provinsi Jatim 2012–2032, Pemerintah Provinsi akan membangun alternatif bandara di Lamongan yang akan dibangun pada tahun 2015–2018.
- Dukungan dari pemerintah kabupaten Lamongan, sebagaimana yang disampaikan Kepala Dinas Perhubungan.
- Adanya akses jalan tol dari Surabaya-Gresik, sehingga tinggal menyambungkan dari Gresik ke Lamongan.
- Adanya akses angkutan kereta api Surabaya ke Lamongan, sehingga tinggal menyambungkan dari ke Bandara yang hendak dibangun.
- Lokasi sekitar yang masih bisa dibebaskan untuk pengembangan bandara yang lebih luas.

Sementara itu, kelemahan kabupaten Lamongan sebagai lokasi alternatif pengganti bandara Juanda, antara lain:

- Dalam RTRW kabupaten Lamongan tidak ada ketentuan yang mengatur tentang kawasan bandara.
- Lokasi yang akan digunakan masih belum jelas karena masih ada 3 alternatif lokasi.

- Akses ke lokasi bandara yang baru masih belum dibangun.

- Belum ada sama sekali tanah yang dibebaskan.

Adapun peluang lokasi alternatif pengganti bandara Juanda di kabupaten Lamongan, antara lain:

- Ada dalam RTRW pemerintah provinsi sebagai kawasan pengembangan udara.
- Kawasan Lamongan menjadi penghubung dan penyangga bagi penumpang yang berasal dari wilayah kabupaten Gresik, kabupaten Lamongan, kabupaten Tuban, kabupaten Bojonegoro, Ngawi sisi utara, kabupaten Jombang sisi utara, dan kabupaten Mojokerto sisi utara.
- Pada masa mendatang, investasi besar-besaran akan masuk ke Jatim. Eksplorasi migas di blok Cepu yang melibatkan Exxon Mobil. Jika eksplorasi migas beroperasi penuh, arus barang dan jasa semakin tinggi.

Pada sisi yang lain, lokasi alternatif pengganti bandara Juanda di kabupaten Lamongan memiliki ancaman, antara lain:

- Harga tanah yang mahal karena spekulasi sudah banyak yang mengetahui bahwa Lamongan selatan akan dijadikan kawasan pengembangan bandara.
 - Sampai dengan tahun 2016 sama sekali belum ada rancangan jangka panjang yang riil dalam mengembangkan Lamongan sebagai salah satu kawasan untuk pengembangan bandara.
3. Model Pembentukan Badan Pengelola Bandara Udara sebagai Pengganti Bandara Juanda

Berdasarkan atas hasil penelitian dan Focus Group Discussion (FGD), ada beberapa opsi badan pengelola bandara udara sebagai pengganti bandara Juanda, yaitu: Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Unit Pelaksana Teknis (UPT) Unit Pelaksana Provinsi/ Kabupaten/Kota, dan Penyertaan Modal kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

BUMD mencakup semua badan usaha milik pemerintah daerah, yang pengelolaan dan pembinaannya berada di bawah pemerintah daerah, jenis kegiatannya antara lain meliputi penyediaan air minum, pengelolaan pasar, penyediaan obyek wisata/taman hiburan, dan termasuk jasa di Bandar Udara. Kelebihan jika

pengelolaan bandara diberikan kepada Badan Usaha Milik Daerah-Pengelola Bandara (BUMD-PB), antara lain:

- a. Meringankan beban pengeluaran konsumen atau masyarakat yang menggunakan jasa kebandarudaraan karena penetapan harga produk (barang dan harga) yang memegang hajat hidup orang banyak yang lebih murah karena ditetapkan pemerintah atau malah mendapatkan subsidi pemerintah daerah.
- b. Membantu sektor swasta mengelola sektor usaha yang secara ekonomis tidak menguntungkan, namun produknya sangat dibutuhkan oleh masyarakat.
- c. Menyerap tenaga kerja formal dengan seleksi tertentu sehingga dapat diperoleh sumber daya manusia yang lebih berkualitas handal.
- d. Mudah mengumpulkan modal, karena modal berasal dari kekayaan negara atau daerah yang dipisahkan.
- e. Pengelolaannya berasal dari direksi dan komisaris yang ditunjuk pemerintah dan RUPS sehingga lebih berhati-hati dan profesional.

Adapun kekurangannya bila bandara dikelola oleh BUMD-BP Bandara, antara lain:

- a. Keterbatasan kemampuan dan keahlian Sumber Daya Manusia (SDM) dalam mengelola BUMD-BP karena tidak memiliki pengalaman dan SMD yang dapat menyebabkan kerugian.
- b. Permodalan yang dibutuhkan sangat besar, sementara pada tahap awal BUMD-BP bandara hanya mengandalkan pada anggaran negara melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
- c. Pendirian sukar karena harus melalui peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Jika pengelolaan bandara baru sebagai pengganti Juanda dikelola oleh UPT Bandara maka pembinaan di bawah Dinas Lalulintas dan Angkutan Jalan (DLLAJ), maka tugas yang bisa dilakukan adalah sebagai berikut.

- a. melakukan operasional terhadap Bandar Udara untuk penerbangan sipil.
- b. mengawasi terjaminnya kelestarian lingkungan di Bandar Udara
- c. ikut menjamin keselamatan dan keamanan bandar udara.

- d. menyediakan infrastruktur yang menghubungkan kawasan perdagangan, kawasan industri dan pusat kegiatan perekonomian lainnya.
- e. membina dan memfasilitasi masyarakat untuk dapat berperan serta secara positif guna terselenggaranya kegiatan kebandarudaraan.
- f. melakukan kerjasama dalam pengelolaan bandar udara.
- g. penyediaan jasa lainnya yang dapat menunjang pelayanan jasa kebandarudaraan
- h. melaksanakan pemungutan retribusi.
- i. fasilitas untuk kegiatan pelayanan pendaratan, lepas landas, manuver, parkir, dan penyimpanan pesawat udara.
- j. fasilitas terminal untuk pelayanan angkutan penumpang, kargo dan pos.
- k. fasilitas elektronika, listrik, air, dan instalasi limbah buangan.
- l. lahan untuk bangunan, lapangan, dan industri serta gedung atau bangunan yang berhubungan dengan kelancaran angkutan udara.

Namun khusus untuk pengelolaan bandara di Pasuruan yang menggunakan bandar udara milik TNI AL, dapat dilakukan melalui kontrak, hibah, dan pinjam pakai.

Apabila perjanjian dilakukan dalam bentuk kontrak, maka aturan perundangan tidak memungkinkan dikarenakan masing-masing pihak merupakan institusi Pemerintah yang mengedepankan pelayanan kepada masyarakat bukan mencari keuntungan. Sedangkan perjanjian dalam bentuk kontrak lebih sesuai dengan institusi swasta yang berorientasi pada keuntungan.

Apabila perjanjian didasari atas hibah, khususnya pengembangan bandara sebagai pengganti Juanda di daerah Raci Pasuruan, maka timbul kekhawatiran pihak Kementerian Perhubungan, sebab apabila perjanjian ini berakhir, infrastruktur yang telah dibangun oleh Kementerian Perhubungan dikembalikan menjadi milik TNI AL (Pasuruan). Hal ini karena dalam nota kerjasama tersebut pihak Kementerian Perhubungan dikenakan kewajiban menjaga, memelihara dan membangun prasarana bandara). Dengan perjanjian kerjasama dalam bentuk hibah ini juga dikhawatirkan bila terjadi kondisi yang tidak biasa, seperti latihan militer, kedatangan tamu penting dan bencana alam, fungsi bandara Tjokroadiredjo di Grati

menjadi fungsi militer sehingga kegiatan penerbangan komersial dihentikan. Disisi lain pihak TNI AL tidak memiliki *Blue Print* (rencana induk) kegiatan militernya. Kondisi ini berbeda dengan Bandara Adisucipto dan Adisumarmo yang sudah memiliki Rencana Induk sampai 25 tahun kedepan, demikian juga dengan Bandara Juanda yang dimiliki oleh Puspenerbal/TNI AL. Perjanjian kerjasama dengan model Hibah ini beban yang ditanggung pemerintah Provinsi, dalam hal ini Dirjen Perhubungan dirasa terlalu berat.

Perjanjian ketiga yang ditawarkan adalah "Pinjam Pakai". Perjanjian ini lebih bersifat fleksibel. Perjanjian ini dalam konteks kebandarudaraan belum pernah dilakukan sebelumnya antar instansi pemerintah, sehingga dapat dipakai sebagai *Pilot Project*. Jika menggunakan pola Pinjam Pakai, masa berlakunya selama 2 tahun diusulkan untuk menjadi 25 tahun dan setiap 2 tahun ditinjau ulang. Peninjauan setiap 2 tahun sekali ini dikarenakan pertimbangan apabila sewaktu-waktu bandara ini difungsikan untuk kepentingan militer (artinya jangka waktu kerjasama pemanfaatan bandar udara milik TNI AL selama 2 tahun dan dapat diperpanjang (atau berakhir) selama masih digunakan sebagai bandar udara komersial dan belum dimanfaatkan oleh TNI AL untuk menunjang tugas pokok TNI AL.

S e l a m a i n i d i m u n g k i n k a n operasionalisasi bandara berbentuk UPTD karena memakai anggaran APBD, diharapkan jika nantinya perjanjian kerjasama ini disetujui oleh Depkeu dimungkinkan dana operasionalnya dapat dibantu oleh APBN sehingga bentuk pengelolaannya adalah Unit Penyelenggara Bandar Udara (UPBU) dan dikelola oleh Dirjen Perhubungan Udara.

KESIMPULAN

Berdasarkan atas hasil dan pembahasan penelitian, yang telah dipaparkan di atas kesimpulan yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut.

1. Regulasi dan kebijakan yang dapat mendukung Pembentukan Badan Pengelola Bandara Udara sebagai Pengganti Bandara Juanda di wilayah penelitian saat ini sudah baik mulai dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, Peraturan

Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah kabupaten.

2. Kondisi lokasi alternatif untuk Pembentukan Badan Pengelola Bandara Udara sebagai Pengganti Bandara Juanda saat ini, yang paling siap adalah Sidoarjo tetapi bukan di lokasi yang baru, namun dikembangkan di sisi sebelah timur yang memanfaatkan reklamasi pantai dan tambak. Sementara lokasi yang paling tidak memungkinkan adalah kota Surabaya.
3. Potensi, kelemahan, peluang dan hambatan dalam Pembentukan Badan Pengelola Bandara Udara sebagai Pengganti Bandara Juanda yang paling banyak potensi dan peluangnya dan paling sedikit kelemahan dan hambatannya secara berturut-turut adalah Sidoarjo, Lamongan, Pasuruan, dan yang terakhir adalah kota Surabaya.
4. Model pembentukan Badan Pengelola Bandara Udara sebagai Pengganti Bandara Juanda di wilayah penelitian adalah BUMP, UPT, penyertaan modal.
5. Model pembentukan Badan Pengelola Bandara Udara sebagai Pengganti Bandara Juanda terbaik yang dapat dilaksanakan pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan menggunakan BUMD. Namun, jika tidak memungkinkan pada Badan Pengelola Bandara Udara sebagai Pengganti Bandara Juanda adalah UPT.

SARAN

Berdasarkan atas hasil dan pembahasan penelitian serta pembahasan yang telah dipaparkan di atas saran yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut.

1. Peraturan Daerah Provinsi No. 5 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011 – 2031, yang mencantumkan tentang pengembangan bandara di Jawa Timur, perlu segera diterjemahkan ke dalam RTRW kabupaten/kota yang dijadikan sebagai lokasi pengembangan bandara sebagai pengganti Juanda, seperti di kota Surabaya, kabupaten Sidoarjo, kabupaten Pasuruan, dan kabapupaten Lamongan. Hal ini penting untuk dilakukan agar keempat kota/kabupaten dapat mensinergikan perencanaan pembangunan sesuai dengan RTRW Pemerintah Provinsi Jawa Timur,

terutama berkaitan dengan pengembangan bandara udara.

2. Pemerintah kabupaten/kota perlu segera menyesuaikan RTRW dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 5 tahun 2012, khususnya berkaitan dengan pengembangan bandara.
3. Pemerintah Provinsi perlu mengambil peran yang lebih banyak dalam pengelolaan bandara yang ada di Jawa Timur, agar dapat memberikan kontribusi yang lebih signifikan dalam pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan transportasi, khususnya di Jawa Timur, melalui Perusahaan Daerah atau badan lain yang sesuai dengan undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Angkasa Pura I. 2015. *Angkasa Pura 1 dalam Angka*. Surabaya: Laporan Tidak diterbitkan.
- BPS. 2015. *Kabupaten Lamongan Dalam Angka 2015*. Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan.
- BPS. 2015. *Kabupaten Pasuruan Dalam Angka 2015*. Badan Pusat Statistik Kabupaten Pasuruan.
- BPS. 2015. *Kabupaten Sidoarjo Dalam Angka 2015*. Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidoarjo.
- BPS. 2015. *Kota Surabaya Dalam Angka 2015*. Badan Pusat Statistik Kota Surabaya.
- Doganis, Rigas. 1992. *The Airport Business*. New York: Routledge.
- Hisyam, M. S. 1998. *Analisa SWOT sebagai Langkah Awal Perencanaan Usaha*. Jakarta: SEM Institute.
- Horonjeff, Robert. 1975. *Planning and Design of Airports*. New York: McGraw-Hill
- Ilmu Teknik Sipil. 4 Maret 2015. Rencana Induk Bandar Udara. ilmusipilku1.blogspot.com/2015/03/rencana-induk-bandar-udara.html
- Kemenag Provinsi Jawa Timur. 2014. *Jumlah Pemeluk Agama Tahun 2014 Kementerian Agama Provinsi*. Tersedia di: <http://jatim.kemenag.go.id/file/file/data/wlex1395925556.pdf>. Akses 3 Maret 2016.
- Morlok, E. K. 1988. *Introduction to Transport Engineering and Planning*. dalam Pengantar Teknik dan Perencanaan Transportasi : Johan K. Hainim (Penerjemah) cetakan Tahun 1985. Jakarta : Erlangga.
- Pearce, J. A., 1997. Robinson, R. B. Jr. *Cases in Strategic Manajement, 4th edition*. Chicago: Ricard D. Irwin, Inc.
- Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 4 Tahun 2013 tentang Tata Ruang Wilayah Provinsi Jatim 2012-2032.
- Peraturan Menteri Perhubungan No. 69 tahun Tahun 2013 tentang Tatanan Kebandarudaraan Nasional.
- Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) 2011-2031.
- Pitts, Robert A., David Lei. 2003. *Strategic Manajement: Building and Sustaining Competitive Advantage*. Ohio: South-Western.
- Rangkuti F. 2009. *Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Rohman, M. Fathur. 2005. *Teknik Analisis Manajemen SWOT Untuk Menyusun KKP DIKLATPIM & Renstra*. Jakarta: Gramedia

- Sarwono J. 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Setiani, B. 2015. Prinsip-Prinsip Pokok Pengelolaan Jasa Transportasi Udara. *Jurnal Ilmiah Widya*. Volume 3 Nomor 2 September - Desember 2015.
- Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.
- Wells, Alexander T, and Young Seth, B. 2004. *Airport Planning & Management*. New York: McGraw-Hill Professional.
- a. [www. Surabaya.go.id](http://www.surabaya.go.id). 2016. [Luas wilayah Kota Surabaya menurut Situs Web Resmi Pemerintah Kota Surabaya. Akses4April2016.](#)