

# **INTERGOVERNMENTAL RELATIONS DALAM KEBIJAKAN TRANSPORTASI UDARA**

(Studi Kasus Pada Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh)

## **SKRIPSI**

**Diajukan untuk menempuh ujian sarjana  
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

**RISKY AMELIA IBTISAM**

**NIM. 0910310296**



**Dosen Pembimbing:**

- 1. Dr. Sarwono, M.Si**
- 2. Dr. Riyanto, M.Hum**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**

**JURUSAN ADMINNISTRASI PUBLIK**

**MALANG**

**2013**

## Man Jadda Wajada

"Barangsiapa yang bersungguh-sungguh maka dia akan berhasil"



Pribahasa Arab

## TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu  
Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Selasa

Tanggal : 23 Juli 2013

Jam : 10.00

Skripsi atas nama : Risky Amelia Ibtisam

Judul : *Intergovernmental Relations* dalam Kebijakan  
Transportasi Udara (Studi Kasus pada Pengelolaan  
Bandara Abdulrachman Saleh)

dan dinyatakan LULUS

### MAJELIS PENGUJI

Ketua



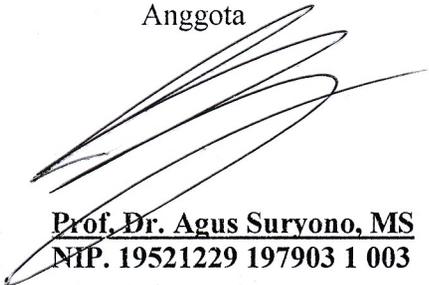
Dr. Sarwono, M.Si  
NIP. 19570909 198403 1 002

Anggota



Dr. Rivanto, M.Hum  
NIP. 19600430 198601 1 001

Anggota



Prof. Dr. Agus Suryono, MS  
NIP. 19521229 197903 1 003

Anggota



Ike Wanusmawatie, S.Sos., M.AP  
NIP. 19770101 200502 2 001

## TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : *Intergovernmental Relations* dalam Kebijakan  
Transportasi Udara (Studi Kasus Pada Pengelolaan  
Bandara Abdulrachman Saleh)

Disusun Oleh : Risky Amelia Ibtisam

NIM : 0910310296

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Malang, 16 Juli 2013

### Komisi Pembimbing

Ketua

Anggota



**Dr. Sarwono, M.Si**  
NIP. 19570909 198403 1 002



**Drs. Riyanto, M.Hum**  
NIP.19600430 198601 1 001

## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali tertulis dikutip oleh naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini dapat digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).

Malang, 16 Juli 2013



Kisky Amelia Ibtisam

NIM. 0910310132

## RINGKASAN

**Risky Amelia Ibtisam, 2013, INTERGOVERNMENTAL RELATIONS DALAM KEBIJAKAN TRANSPORTASI UDARA (Studi Pada Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh) Skripsi. Jurusan Administrasi Publik. Fakultas Ilmu Administrasi. Universitas Brawijaya. Pembimbing : (1) Dr. Sarwono, M.Si (2) Dr. Riyanto, M.Hum**

---

Berbagai pilihan sarana transportasi semakin dibutuhkan dalam mengikuti pertumbuhan dan mobilisasi masyarakat yang semakin meningkat. Khususnya sarana transportasi udara dibutuhkan dalam menjangkau daerah-daerah yang jauh dan sulit dijangkau oleh transportasi darat. Setiap pemerintah daerah dapat memiliki keterbatasan dalam penyediaan dan pengelolaan sarana transportasi udara. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya *Intergovernmental Relations* khususnya dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh yang dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan akan tersedianya sarana transportasi udara yang memadai. Untuk dapat melihat pencapaian pelaksanaan kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh melalui *Intergovernmental Relations*, maka dibutuhkan evaluasi terhadap kinerja kebijakan tersebut.

Penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan fokus (1) Penerapan *Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh; (2) Evaluasi kinerja kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Sumber data dalam penelitian adalah sumber data primer dan data sekunder. Metode analisis yang digunakan adalah analisis data interaktif oleh Miles dan Huberman. Dalam penelitian melalui tahapan spesifikasi isu, meyeleksi narasumber, melakukan wawancara dan pengumpulan data, penyajian serta analisis dan intepretasi data

*Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dilakukan dengan pertimbangan bahwa pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu dapat membentuk kekuatan yang lebih besar dengan saling memanfaatkan potensi bersama. Kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dilakukan melalui *sharing* pembiayaan dan *sharing* penempatan personil dalam operasional kegiatan di bandara. Pelaksanaan kebijakan kerjasama ini telah dilakukan sesuai dengan petunjuk yang telah ditetapkan dalam perjanjian kerjasama. Dalam pencapaian tujuannya Pemerintah Kabupaten Malang maupun Kota Batu mendapatkan kemudahan dengan terlibatnya pihak-pihak lain seperti Dishub Pemerintah Provinsi Jatim, Ditjen Perhubungan Udara RI, Dishub dan Kominfo Malang dan TNI AU yang bersama-sama mengelola Bandara Abdulrachman Saleh. Dampak dari kebijakan kerjasama dalam pengelolaan ini diantaranya adalah perkembangan aktivitas lalu lintas penerbangan di Bandara, dampak terhadap perekonomian daerah, serta dampak pertumbuhan wilayah di sekitar Bandara Abdulrachman Saleh.

Keterlibatan atau partisipasi masyarakat diperlukan dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Hal ini dimaksudkan agar pengelolaan yang dilakukan dapat disesuaikan dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Dalam mengoptimalkan peran dan kontribusinya pada pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh diperlukan lebih banyak inisiatif dari pemerintah daerah

termasuk pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu untuk lebih memberikan kontribusi dalam kegiatan pembangunan dan penyediaan sarana prasarana serta fasilitas penunjang Bandara Abdulrachman Saleh.



## SUMMARY

**Risky Amelia Ibtisam, 2013, INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN AIR TRANSPORTATION POLICY (Study in Abdulrachman Saleh Airport Management). Minor Thesis. Department of Public Administration. Faculty of Administrative Science. Brawijaya University. Supervisor and Co. Supervisor : (1) Dr. Sarwono, M.Si (2) Dr. riyanto, M.Hum**

---

Some transportation modes are demanded to meet the increasing of growth and mobilization of the population. Air transportation is needed because it can afford the remote areas which difficult to access by land transportation. Every local government can have limited for the provisioning and management of air transportation. Therefore, Intergovernmental Relations, especially in the management of Abdul Rachman Saleh Airport, must be considered to meet the demand of reliable air transportation structure. In order to see the implementation of Abdulrachman Saleh Airport management through Intergovernmental shall be evaluated.

This research is a descriptive qualitative focus (1) Application of Intergovernmental Relations in Abdul Rachman Saleh airport management policies, (2) Evaluate the performance of cooperation in the management of Abdul Rachman Saleh Airport. Sources of data in this study are the primary data source and secondary data source. The method of analysis data is interactive data analysis by Miles and Huberman. This study through the stages of specification issues, selecting the interviewees, conducting interviews and data collection, presentation of data, data analysis, and interpretation of data

Intergovernmental Relations in Abdul Rachman Saleh Airport management policy done with consideration that the government of Malang and Batu district may establish a greater power to exploit the potential together. Cooperation in management of Abdul Rachman Saleh Airport through sharing of financing and the placement of personnel in operational activities at the airport. Policy implementation of this cooperation has been accordance with the instructions. Government district of Malang and Batu achieve purpose of cooperation with involvement of other parties such as the East Java Provincial Government Transportation Department, Directorate General of Civil Aviation Affairs, Departement of Transportation, Communications and Information Malang City and the Air Force for joint to manage the Abdul Rachman Saleh Airport. The impact of policy cooperation in this management is the development of air traffic activity at the airport, the impact for regional economy, as well as the impact of growth areas around the airport Abdul Rachman Saleh.

Participation and involvement of society are required in Abdul Rachman Saleh Airport management policies. It is intended that the management is done can be adjusted to the wishes and needs of the community. For optimizing the role and contribution to the management of Abdul Rachman Saleh Airport more initiatives from local governments are needed, including the government of Batu City and Malang regency to further contribute to the development activities and the provision of infrastructure and facilities of Abdul Rachman Saleh Airport.

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **Intergovernmental Relations dalam Kebijakan Transportasi Udara (Studi Kasus Pada Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh)** yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Ayah dan Ibu, Abdul Haris dan Rukiyah, adik Ghivari Alkindy, serta Tete Fatimah yang senantiasa memanjatkan doa dalam mengiri setiap langkah.
2. Bapak Dr. Sarwono, M.Si dan Bapak Dr. Riyanto, M.Hum selaku Dosen Pembimbing yang bersedia membimbing dalam penulisan skripsi ini.
3. Seluruh pegawai Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informasi Kabupaten Malang dan Kota Batu khususnya Bapak Bambang Kartika dan Bapak Yuli yang telah meluangkan waktu dan memberikan banyak bantuan serta bimbingan sehingga terselesaikannya skripsi ini.
4. Bapak Satriyo Wicaksono dan Ibu Yuli dari Bappeda Kota Batu dan Kabupaten Malang yang telah meluangkan waktunya dan memberikan banyak bantuan, data, dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini.
5. Seluruh pegawai Unit Pelaksana Teknis Bandara Abdulrachman Saleh khususnya Bapak Holili yang telah berkenan untuk meluangkan waktunya dalam memberikan data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian.
6. Teman-Teman seperjuangan FIA Publik 2009 khususnya Nurul Ramadhani, Priska Sandra Yuwana, Putri Laksmi Puspitasari, Rindi Putri Pradini, dan Rizka Hayyuna yang senantiasa menemani dan memberikan dorongan hingga terselesaikannya penelitian ini.

7. Keluarga Besar Terusan Cikampek Kav.31 khususnya Wiwin Libriyanti, Dinni Novriany, Mahlinda Renti, Presica, Ratna Wahyu Utami, dan teman-teman lainnya yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Penulis sadar bahwa skripsi ini masih terdapat kekurangan oleh karenanya demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, 16 Juli 2013

Penulis



## DAFTAR ISI

DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	xi
DAFTAR GAMBAR .....	xii

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Kontribusi Penelitian .....	10
E. Sistematika Penulisan .....	12

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Hasil Penelitian Terdahulu .....	15
B. Kebijakan Publik .....	16
1. Pengertian Kebijakan Publik .....	16
2. Proses Kebijakan Publik .....	18
3. <i>Policy Oriented Learning</i> .....	19
4. <i>Policy Network</i> .....	21
C. Evaluasi Kebijakan Publik .....	24
1. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik .....	24
2. Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik .....	25
3. Tipe Penelitian Evaluasi Kebijakan Publik .....	26
4. Indikator Kinerja Kebijakan Publik .....	28
D. <i>Intergovernmental Relations</i> .....	30
1. Pengertian <i>Intergovernmental Relations</i> .....	30
2. Pentingnya <i>Intergovernmental Relations</i> .....	31
3. Bentuk <i>Intergovernmental Relations</i> .....	33
4. Pendekatan <i>Intergovernmental Relations</i> .....	35
5. Prinsip – Prinsip Kerjasama .....	42
6. Tingkatan <i>Intergovernmental Relations</i> .....	43
E. Hubungan Kebijakan Publik dengan <i>Intergovernmental Relations</i> .....	46
F. Penyediaan Infrastruktur dan Kerjasama Antar Daerah dalam Kajian Normatif .....	47
G. Perspektif Peneliti .....	49
H. Kerangka Berpikir .....	51

### BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian .....	52
B. Fokus Penelitian .....	53
C. Lokasi dan Situs Penelitian .....	54
D. Sumber Data .....	56
E. Teknik Pengumpulan Data .....	59
F. Instrumen Penelitian .....	62
G. Analisis Data .....	63

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penyajian Data Umum	
1. Gambaran Umum Kabupaten Malang .....	67
2. Gambaran Umum Kota Batu .....	70
3. Informasi Umum Bandara Abdulrachman Saleh .....	74
B. Penyajian Data Fokus Penelitian .....	77
1. Penerapan Konsep <i>Intergovernmental Relations</i> dalam kebijakan Pengelolaan Bandara Abdulrachman	
a. Pentingnya Penerapan Konsep <i>Intergovernmental Relations</i> dalam kebijakan Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	78
b. Proses Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	87
2. Kinerja Kebijakan Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	96
a. Penggunaan Sumber daya dan Fasilitas dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	96
b. Pelaksanaan Kebijakan Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	102
c. Pencapaian Tujuan Kebijakan dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	109
d. Dampak Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	115
C. Analisis dan Interpretasi Data .....	123
1. Analisa Penerapan Konsep <i>Intergovernmental Relations</i> dalam kebijakan Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	123
a. Pentingnya Penerapan <i>Intergovernmental Relations</i> dalam kebijakan Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	127
b. Proses Kerjasama dalam Kebijakan Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	133
2. Analisa Evaluasi Kinerja Kebijakan Kerjasama Dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	141
a. Penggunaan Sumber Daya dan Fasilitas dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	143
b. Pelaksanaan Kerjasama dalam Kebijakan Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	150
c. Pencapaian Tujuan Kerjasama dalam Pengelolaan	

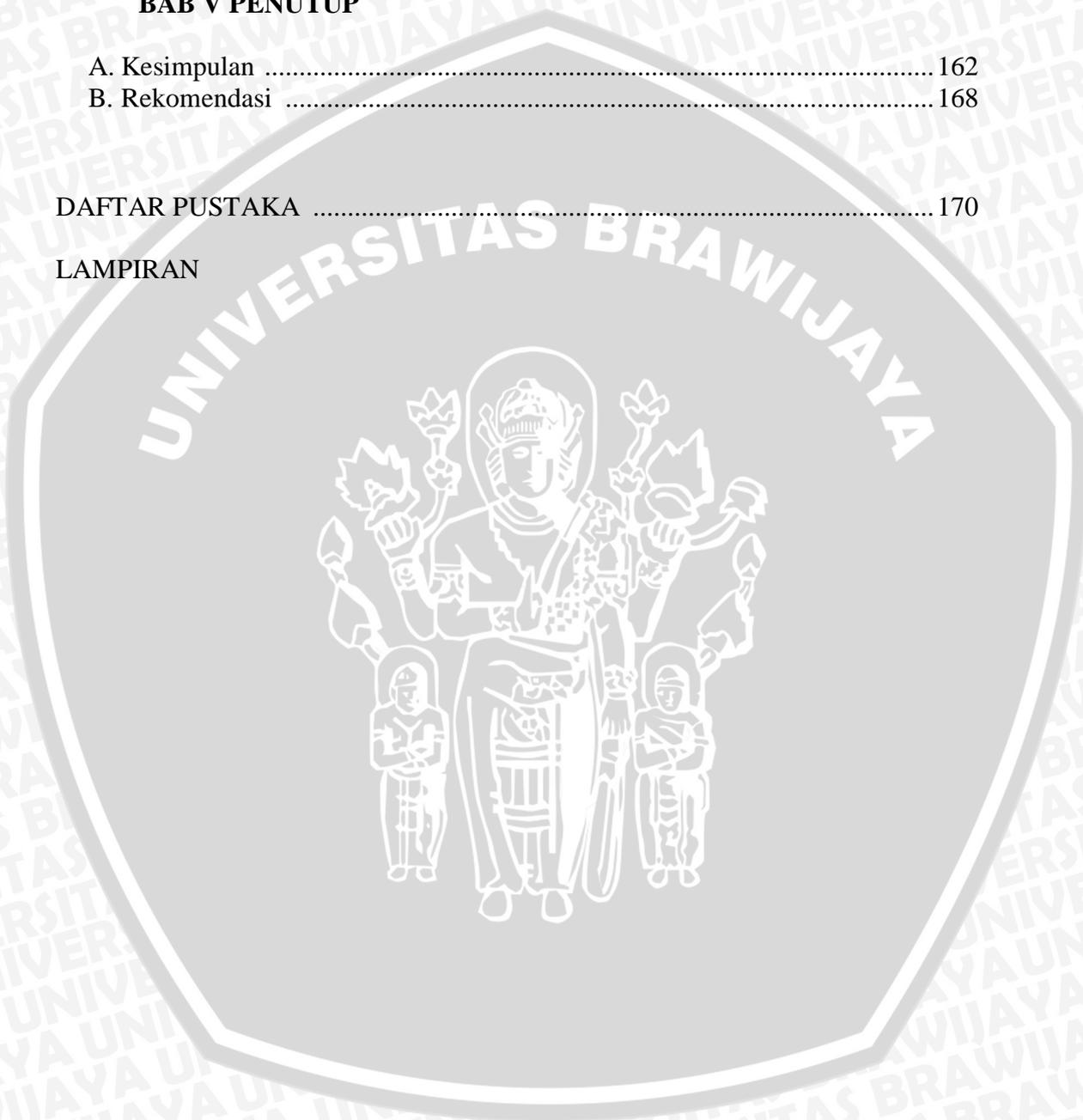
Bandara Abdulrachman Saleh .....	153
d. Dampak Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh .....	157

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	162
B. Rekomendasi .....	168

DAFTAR PUSTAKA .....	170
----------------------	-----

LAMPIRAN



## DAFTAR TABEL

No	Judul	Hal
1	Penumpang serta Pesawat Mingguan dan Jam Sibuk	4
2	<i>Type of Evaluation Research</i>	28
3	Struktur Kependudukan Kabupaten Malang	68
4	Penggunaan Lahan di Kota Batu	70
5	Hasil Analisis LQ dan Shift Share Kota Batu (PDRB 2006/2011)	82
6	Kronologi Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh	87
7	Data Personil UPT Bandara Abdulrachman Saleh	100
8	Data dan Kondisi Fasilitas Sisi Udara	101
9	Data dan Kondisi Fasilitas Sisi Darat	101
10	Data dan Kondisi Fasilitas Komunikasi Penerbangan	102
11	Kegiatan Penyediaan Fasilitas Bandara Abdulrachman Saleh	107
12	Perkembangan Infrastruktur Pendukung Bandara Abdurrahman Saleh	111
13	Perkembangan Arus Penumpang dan Barang dari Bandara Abdulrachman Saleh	115
14	Perkembangan Pesawat, Penumpang, Bagasi, dan Cargo Datang dan Berangkat di Bandara Abdulrachman Saleh Malang Periode Tahun 2005 Mei s/d 31 Desember 2011	116
15	Tabel Jadwal Penerbangan Bandara Abdulrachman Saleh 2013	117
16	Pemetaan Potensi dan Keterbatasan dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dan Urgensi Penerapan Konsep <i>Intergovernmental Relations</i>	128

## DAFTAR GAMBAR

No	Judul	Hal
1	Diagram Alur Pikir Penelitian	51
2	Komponen dalam Analisis Data ( <i>Interactive Model</i> )	66
3	Peta Kabupaten Malang	68
4	Peta Kota Batu	72
5	Bandar Udara Abdulrachman Saleh	74
6	Kantor UPT Bandara Abdulrachman Saleh	75
7	Bagan Struktur Organisasi Unit Pelaksana Teknis Bandara Abdulrachman Saleh	76
8	Pintu Masuk Bandara Abdulrachman Saleh	112
9	Kondisi Koridor Jalan Masuk Bandara Abdulrachman Saleh	112
10	Kondisi Gedung Terminal Bandara Abdulrachman Saleh	113
11	Proses Pembangunan Gedung Terminal Baru Bandara Abdulrachman Saleh	114
12	Peta Prospek Keterkaitan Bandara dengan Lokasi, Sektor dan Akses Strategis	118
13	Reklame Pariwisata Sekitar Malang Raya	120
14	Kondisi Kawasan Perdagangan dan Jasa di Sekitar Kawasan Bandara Abdulrachman Saleh	121
15	Kondisi Kawasan Permukiman dan Perdagangan di Sekitar Bandara Abdulrachman Saleh	122
16	Kondisi Kawasan Permukiman di Sekitar Bandara Abdulrachman Saleh	123
17	Kondisi Kepadatan Penumpang pada Jam Sibuk	146

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Infrastruktur memiliki peranan penting sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi, sehingga pembangunannya merupakan aspek yang penting untuk mempercepat proses pembangunan daerah. Hal ini seperti yang disebutkan dalam RPJMN 2004-2009 yang menegaskan bahwa pembangunan infrastruktur sangat penting diantaranya dapat sebagai tulang punggung produksi dan pola distribusi barang dan penumpang. Infrastruktur yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2005 tentang Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur pada pasal 5 diantaranya adalah infrastruktur transportasi, infrastruktur jalan, infrastruktur pengairan, infrastruktur air minum dan sanitasi, infrastruktur telematika, infrastruktur ketenagalistrikan, dan infrastruktur pengangkutan minyak dan gas bumi.

Transportasi merupakan infrastruktur penting dalam membangun perekonomian daerah. Hal ini seperti yang disebutkan dalam Tataran Transportasi Lokal (Tatralok) Kabupaten Malang (2007:I-1) yang menyebutkan bahwa, “dalam fungsinya sebagai *promoting sector* dan *servicing sector*, transportasi telah memegang peranan yang besar sebagai urat nadi perekonomian. Pembangunan sektor ini dimaksudkan untuk menggerakkan berbagai potensi wilayah, meningkatkan produktivitas kawasan perkotaan”. Oleh karena itu, penyediaan dan

pengelolaan sistem transportasi yang baik semakin diperlukan dalam rangka pembangunan daerah.

Berbagai pilihan moda transportasi semakin dibutuhkan dalam mengikuti pertumbuhan dan mobilisasi masyarakat yang semakin meningkat. Dalam Rencana Tata Ruang Kawasan Khusus (RTRK) kawasan khusus sekitar Bandara Abdulrachman Saleh (2005:I-1) disebutkan bahwa, “wilayah Malang Raya mempunyai perkembangan yang pesat dan fungsi yang strategis di sektor pariwisata yaitu di Kota Batu dan Kabupaten Malang, Kota Malang di sektor industri, perdagangan dan jasa dan yang terkenal sebagai Kota Pendidikan. Hal tersebut menyebabkan mobilisasi masyarakat yang semakin tinggi dan menuntut akses yang memadai”. Pariwisata merupakan sektor unggulan di wilayah Malang Raya yang memiliki peran penting dalam pembangunan daerah. Potensi pariwisata wilayah Malang Raya, diantaranya adalah Kota Batu sebagai kota yang memiliki banyak Obyek Daya Tarik Wisata (ODT) dan wilayah Kabupaten Malang dengan atraksi wisata pantai, wisata pegunungan, dan wisata budayanya. Dalam RTRK sekitar Bandara Abdulrachman Saleh (2005: III-1) diperkirakan, “sektor pariwisata mempunyai kebutuhan yang kuat akan transportasi udara. Hal tersebut karena pariwisata Malang Raya berskala nasional sampai internasional, segmen wisatawan mempunyai kemampuan ekonomi menengah ke atas dan wisatawan pada umumnya berasal dari daerah-daerah kota besar seperti Jakarta, Bali, dan Balikpapan”. Kebutuhan terpenting akan sarana transportasi khususnya transportasi udara adalah kebutuhan dalam menjangkau daerah-daerah yang jauh

atau sulit terjangkau oleh transportasi darat. Berdasarkan hal-hal tersebut dapat memperlihatkan bahwa ketersediaan moda transportasi udara semakin dibutuhkan.

Sarana transportasi udara yang ada di wilayah Malang Raya adalah Lanud Abdulrachman Saleh yang terletak di Kabupaten Malang yang semula digunakan untuk kepentingan militer, kemanusiaan dan pertahanan Negara. Kemudian dilakukan pengembangan Bandara Abdulrachman Saleh menjadi bandara sipil terbatas yang didasarkan pada kebutuhan akan moda transportasi udara di wilayah Malang Raya seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Hal ini seperti yang dinyatakan dalam Tatralok (2007:V-12) menyebutkan bahwa, “seiring dengan perkembangan jaman dan adanya potensi penumpang maka dikembangkanlah Lanud Abdulrachman Saleh menjadi bandara komersil/umum”. Perkembangan lalu lintas udara khususnya di wilayah Malang Raya memiliki potensi yang besar dan cukup menjanjikan. Dalam Tatralok (2007:V-36) disebutkan bahwa, “dengan wilayah yang berbentuk kepulauan dan terpisahkan oleh laut, serta prasarana jalan darat yang tidak cukup memadai, seharusnya angkutan udara lebih dipilih. Apalagi kenyataan bahwa angkutan penumpang udara yang terbang dari bandara Juanda Surabaya sulit dilakukan oleh penumpang dari wilayah Malang Raya dengan adanya bencana Lumpur Lapindo. Selain itu diperkirakan terdapat peluang yang cukup baik untuk perkembangan pergerakan angkutan udara yang berasal dari Malang Raya seperti yang terdapat dalam tabel berikut ini.

**Tabel 1 Penumpang serta Pesawat Mingguan dan Jam Sibuk**

Tahun	Rute PP	Penumpang Mingguan PP	Penumpang Mingguan P	Penumpang Harian P	Frekuensi Per-Minggu Boeing 737-200/400	LF Rata- Rata	Pergerakan Pesawat Mingguan	Pergerakan Pesawat Jam Sibuk	Pergerakan Penumpang Jam Sibuk
2008	Malang - Jakarta	4773	2386	341	42	91,64%	50	3	337
	Malang - Denpasar	146	73	73	2	59,01%			
	Malang - Balikpapan	440	220	110	4	88,72%			
	Malang - Makassar	146	73	73	2	58,81%			
2012	Malang - Jakarta	6057	3029	433	56	87,23%	66	4	402
	Malang - Denpasar	186	93	93	2	74,90%			
	Malang - Balikpapan	558	279	93	6	75,06%			
	Malang - Makassar	185	93	93	2	74,65%			
2017	Malang - Jakarta	8160	4080	583	70	94,01%	86	5	452
	Malang - Denpasar	250	125	63	4	50,45%			
	Malang - Balikpapan	752	376	94	8	75,84%			
	Malang - Makassar	249	125	62	4	50,28%			

Sumber : Tataran Transportasi Lokal Kabupaten Malang (2007 : V-37)

Bandara Abdulrachman Saleh hingga saat ini merupakan sarana transportasi udara satu-satunya di kawasan Malang Raya yang lokasinya terletak di wilayah Kabupaten Malang tepatnya di Kecamatan Pakis. Kabupaten Malang memiliki lokasi geografis yang strategis khususnya dalam pengembangan sarana transportasi udara. Kabupaten Malang memiliki potensi untuk pengembangan Bandara Abdulrachman Saleh, diantaranya karena pertimbangan dari kondisi topografi dan demografinya. RTRK sekitar Bandara Abdulrachman Saleh (2005:III-3) menyebutkan bahwa, “Kabupaten Malang memiliki kondisi topografi dan demografi yang dapat menunjang kawasan sekitar landasan pacu dan kebutuhan ruang bebas hambatan, serta berpotensi dalam menunjang ketersediaan lahan bagi area di sekitar bandara untuk pengembangan kedepannya”. Pemerintah Kabupaten Malang memiliki hambatan dalam pengembangan sarana transportasi udara ke depannya diantaranya adalah dalam hal penyediaan sarana dan prasarana penunjang bandara. RTRK Sekitar Bandara Abdulrachman Saleh (2005:III-3) menyebutkan kebutuhan penyediaan sarana prasarana tersebut didasarkan pada

kondisi pada saat itu “belum memadainya sarana dan prasarana penunjang kegiatan penerbangan komersial, seperti terminal, koridor jalan masuk, masih bercampur/ melewati kawasan militer Lanud Abdulrachman Saleh, belum adanya fasilitas pendukung lainnya”. Untuk penyediaan sarana dan prasarana serta penunjang bandara membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Sebagai upaya yang dilakukan untuk mengatasi persoalan pembiayaan tersebut, maka kerjasama menjadi salah satu alternatif kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah kabupaten Malang dalam pengelolaan bandara khususnya dalam hal penyediaan sarana prasarana serta fasilitas penunjang tersebut.

Sebelum menjadi daerah otonom, Kota Batu merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Malang yaitu pada Sub Satuan Wilayah Pengembangan I (SSWP I) Malang Utara. Sejarah hubungan yang dimiliki Kabupaten Malang dengan Kota Batu merupakan hubungan yang dapat digunakan oleh keduanya sebagai peluang untuk menyelesaikan persoalan yang pemecahannya dapat dilakukan bersama. Salah satu pihak yang bekerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Malang dalam pengelolaan sarana transportasi udara adalah Pemerintah Kota Batu. Lokasi Bandara Abdulrachman Saleh yang masih berada di wilayah Malang Raya dapat memungkinkan bagi Pemerintah Kota Batu untuk ikut terlibat dalam pengelolaannya. Keterlibatan Kota Batu diantaranya dengan pertimbangan bahwa Bandara Abdulrachman Saleh dapat menjadi alternatif pilihan sarana transportasi yang memberikan kemudahan akses ke Kota Batu. Hal ini terlebih melihat kondisi akses jalur darat dari Surabaya menuju Kota Batu yang terhambat akibat kemacetan di sekitar luapan lumpur Lapindo. Selain

pertimbangan tersebut kepentingan dalam menunjang sektor pariwisata merupakan salah satu alasan utama bagi Pemerintah Kota Batu untuk ikut terlibat dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Dalam mengikuti perkembangan sektor pariwisata yang ditandai dengan semakin tingginya investasi di sektor tersebut, penyediaan infrastruktur transportasi semakin dibutuhkan oleh sektor pariwisata dalam memberikan pelayanan akomodasi bagi wisatawan.

Menghadapi mobilitas masyarakat yang semakin meningkat, maka diperlukan penyediaan dan pengelolaan infrastruktur transportasi khususnya dalam rangka pengembangan lalu lintas transportasi udara. Hal ini diperlukan untuk meningkatkan pergerakan penumpang dan barang yang diharapkan dapat menciptakan peningkatan perekonomian daerah. Pengembangan lalu-lintas udara dapat dilakukan melalui peningkatan pelayanan transportasi agar minat terhadap penggunaan pelayanan transportasi udara semakin berkembang. Berdasarkan alasan-alasan tersebut, Kabupaten Malang dan Kota Batu sepakat untuk saling bekerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dalam rangka menyediakan prasarana dan sarana transportasi udara guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi di wilayah Provinsi Jawa Timur seperti yang tercantum dalam perjanjian kerjasama yang telah disepakati bersama. Tindakan yang dipilih oleh Kabupaten Malang dan Kota Batu tersebut merupakan bentuk kebijakan publik, dapat dikatakan demikian karena tindakan tersebut dilakukan dalam rangka mengatasi hambatan yang menjadi persoalan dalam penyediaan sarana transportasi udara. Seperti yang diungkapkan Carl I. Fedrick (1963) yang dikutip

oleh Nugroho (2009:93) yang menyebutkan kebijakan publik sebagai “serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Persoalan dalam penggunaan sarana transportasi berkaitan dengan akses antar kota yang dapat dibatasi oleh batas-batas wilayah administratif. Oleh karena itu kewenangannya bukan hanya terkait kewenangan satu Pemerintah Kota atau Kabupaten saja melainkan dapat menyangkut kepentingan dan kewenangan pemerintah Kota atau Kabupaten lain yang juga memiliki kepentingan terhadap infrastruktur transportasi tersebut. Setiap daerah tidak dapat luput dari keterbatasan dalam mengelola dan membangun daerahnya masing-masing, seperti halnya Kabupaten Malang dan Kota Batu juga memiliki keterbatasan khususnya dalam penyediaan dan pengelolaan sarana transportasi udara yang membutuhkan penyelesaian bersama dengan pihak-pihak lain. Dalam mengatasi persoalan yang tidak dapat dipecahkan sendiri tersebut baik Pemerintah Kabupaten Malang maupun Pemerintah Kota Batu dapat saling menjalin hubungan yang dapat disebut dengan *Intergovernmental Relations*.

*Intergovernmental Relations* sebagai bentuk cara dalam melakukan kebijakan yang pelaksanaannya dilakukan antar lintas daerah agar pelaksanaannya dapat dilakukan secara lebih efektif dan efisien. Dengan *Intergovernmental Relations*, maka setiap daerah yang terlibat dapat memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tidak dimilikinya namun dimiliki daerah lain dalam rangka

mengatasi keterbatasan daerah masing-masing. Hal ini seperti yang telah diungkapkan oleh Domai (2011:97) yang mengatakan bahwa, “kerjasama antar daerah memiliki potensi yang sangat strategis dalam rangka membangun keterkaitan dan keterikatan antar daerah. Dalam kerjasama ini diharapkan terjadi peningkatan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan sumber daya daerah”. Berbagai hambatan dan keterbatasan Pemerintah Kabupaten Malang maupun Pemerintah Kota Batu dalam mengelola infrastruktur transportasi udara seperti yang telah disebutkan sebelumnya dapat diatasi dengan saling memanfaatkan potensi daerah bersama. Seperti halnya kondisi geografis, topografis, dan demografis yang dimiliki oleh Kabupaten merupakan potensi yang dapat dimanfaatkan bersama oleh Kota Batu dengan dilakukannya kerjasama antar daerah. Sedangkan potensi pertumbuhan pariwisata Kota Batu merupakan potensi yang memiliki prospek bagus dalam peningkatan penggunaan fungsi Bandara Abdulrachman Saleh kedepannya.

*Intergovernmental Relations* dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dapat dikembangkan antara Pemerintah Kabupaten Malang dengan Pemerintah Kota Batu dalam rangka penyelenggaraan penerbangan yang lebih efektif dan efisien. Oleh karena itu, pada tahun 2007 dibuat sebuah perjanjian kerjasama Nomor: 551/947/35.73.310/2007 untuk Kabupaten Malang dan Nomor: 180/749/422.013/2007. Penerapan konsep *Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman dapat dilihat melalui urgensi atau pentingnya dilakukannya *Intergovernmental Relations* dalam kebijakan tersebut. Sedangkan untuk mengetahui proses penerapan konsep *Intergovernmental*

*Relations* tersebut, maka dapat dilihat melalui tiga tahap dalam *Intergovernmental Relations* dalam yaitu pada level atau *Intergovernmental Constitution* (IGC), *Intergovernmental Relations* (IGR), dan *Intergovernmental Management* (IGM).

*Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini dilakukan dengan harapan agar masing-masing pihak yang terlibat dapat mencapai tujuan dan keuntungan bersama, agar tercapai keseimbangan manfaat yang diperoleh guna mengurangi kesenjangan pemerataan pembangunan antar daerah. Kebijakan dapat dikatakan berhasil apabila dapat mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Untuk dapat mengetahui bagaimana kinerja pelaksanaan kebijakan tersebut dalam mencapai tujuannya, maka diperlukan sebuah evaluasi kinerja kebijakan. Mengacu pada pernyataan Widodo (2009:137) yang menyebutkan bahwa, “evaluasi kebijakan dapat diartikan sebagai penilaian terhadap kinerja suatu kebijakan”. Oleh karena itu, untuk dapat menilai bagaimana pelaksanaan *Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan bandara dalam mencapai tujuan dan sasarannya, maka dibutuhkan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. Berdasarkan hal-hal tersebut peneliti akan membahas terkait penggunaan *Intergovernmental Relations* serta kinerja pelaksanaan kebijakan dengan *Intergovernmental Relations* tersebut dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijabarkan sebelumnya, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan konsep *Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh?
2. Bagaimana evaluasi kinerja kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh?

## C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis penerapan konsep *Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis kinerja kerjasama dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

## D. Kontribusi Penelitian

1. Kontribusi akademis
  - a. Dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran baru dalam perkembangan studi ilmu adrimistrasi publik khususnya dalam pengembangan penerapan pendekatan *Intergovernmental Relations* dalam pelaksanaan kebijakan.

- b. Sebagai wacana dan rujukan bagi penelitian selanjutnya tentang penerapan *Intergovernmental Relations* dalam analisa kinerja pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah.

## 2. Kontribusi praktis

- a. Sebagai bahan masukan dan pertimbangan pemerintah daerah dalam menerapkan *Intergovernmental Relations* dalam proses kebijakan pemerintah daerah dalam yang bersifat lintas daerah dengan tujuan untuk memaksimalkan sumber daya serta meminimalisir konflik dan kesenjangan pembangunan antar daerah.
- b. Sebagai bahan diskusi akademisi, praktisi, dalam kajian administrasi publik khususnya dalam kebijakan publik.
- c. Memberikan sumbangan pemikiran kepada para ilmuwan dan praktisi tentang kinerja penerapan *intergovernmental relations* dalam pelaksanaan kebijakan di berbagai daerah Indonesia.

## E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini disesuaikan dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, yaitu sebagai berikut :

### BAB I Pendahuluan

Bab ini membahas mengenai hal-hal baik berupa fakta empiris, teoritis, dan normatif yang melatarbelakangi penulis untuk mengkaji dan menganalisis mengenai penerapan *Intergoverenmental Relations* dan kinerjanya dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh yang dapat digunakan sebagai acuan dan alat analisis dalam menerapkan kebijakan pengelolaan sarana transportasi udara. Pada bab ini terdapat rumusan masalah yang akan diteliti, tujuan penelitian serta kontribusinya, dan akan dijabarkan bagaimana sistematika penulisan dalam penelitian ini.

### BAB II Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini akan disebutkan dan dijabarkan landasan teori dan konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini. Terdapat dua teori utama yang digunakan dalam penelitian ini, diantaranya adalah teori kebijakan publik dan teori *Intergovernmental Relations* yang masing-masing akan dijabarkan dan dijelaskan keterkaitan diantara kedua teori tersebut. Penjabaran terkait teori kebijakan publik juga akan membahas penggunaan evaluasi kebijakan, indikator kinerja kebijakan, *policy network* , dan *Policy Oriented Learning* yang dapat

dijadikan sebagai instrumen dalam menganalisis proses kebijakan. Sedangkan pada tinjauan pustaka yang berkaitan dengan teori *Intergovernmental Relations* akan dibahas mengenai prinsip, pentingnya, bentuk dan pendekatan dari *Intergovernmental Relations* serta tahapannya yang terdiri dari *Intergovernmental Constitution* (IGC), *Intergovernmental Relations* (IGR), dan *Intergovernmental Management* (IGM). Selain terdapat landasan teori dan konsep dalam bab ini juga disebutkan landasan normatif berupa peraturan perundang-undangan terkait kerjasama antar daerah dan kebijakan dalam penyediaan infrastruktur dan akan disebutkan perpektif peneliti serta hasil penelitian terdahulu.

### **BAB III Metode Penelitian**

Bab ini membahas mengenai penggunaan metode penelitian yang dipilih dan dianggap sesuai dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Pendekatan metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Selain itu akan disebutkan hal-hal yang menjadi fokus penelitian yang akan membatasi kajian penelitian. Alasan pemilihan lokasi dan situs penelitian, jenis dan sumber data, serta penggunaan teknik pengumpulan data juga dijabarkan dalam bab ini. Terakhir analisa data yang digunakan menggunakan model analisis interaktif Miles dan Huberman.

#### **BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Pada bab ini akan diuraikan hasil penelitian yang akan menjawab pertanyaan-pertanyaan dari rumusan masalah dan poin-poin pada fokus penelitian yang terkait pada pentingnya penerapan konsep *Intergovernmental Relations* beserta tahapan dalam proses kerjasama pengelolaan Bandara Abdurachaman Saleh. Selain itu akan dijabarkan hasil penelitian terkait evaluasi kinerja kerjasama tersebut yang akan dijabarkan melalui pemanfaatan sumber daya dan fasilitas, pelaksanaan proses kerjasama yang dilakukan, pencapaian tujuannya, serta manfaat dan dampak yang dirasakan dengan dilakukannya kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdurachman Saleh ini. Pada bab ini akan berisi data-data dan informasi yang dibutuhkan dalam menjawab permasalahan penelitian beserta analisisnya dengan menggunakan landasan teori dan metode analisis data yang telah ditentukan sebelumnya.

#### **BAB V Penutup**

Bab ini memuat hasil penelitian yang telah disimpulkan dalam beberapa kalimat kesimpulan yang diperoleh dari hasil penjabaran dalam pembahasan pada bab sebelumnya. Selain itu akan disebutkan beberapa saran yang dapat membangun sebagai bentuk kontribusi peneliti terhadap penelitiannya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu

##### Dr. Tjahjanulin Domai, MS

Penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Kerjasama Antar Daerah Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Daerah (Studi Kerjasama Antar Daerah dalam Persepektif Sound Governance)” dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Kerjasama Antar Daerah Dalam Perspektif *Sound Governance* disebutkan bahwa dalam rangka mewujudkan keserasian pembangunan yang bertumpu pada laju pertumbuhan antar daerah di wilayah perkotaan Yogyakarta yang semakin pesat, serta untuk mengantisipasi permasalahan yang timbul di wilayah Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, dan Kota Yogyakarta, maka perlu mengadakan kerjasama pengelolaan prasarana dan sarana perkotaan yang meliputi komponen jalan, transportasi, air bersih, drainase, air limbah, dan persampahan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam menentukan bidang yang dikerjasamakan telah melalui proses identifikasi masalah, agenda kebijakan, dan penetapan kebijakan.

Sama halnya dengan apa yang terjadi dalam penelitian terdahulu yang telah disebutkan sebelumnya, Pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu juga melakukan hal yang sama pada pengelolaan prasarana dan sarana perkotaan yaitu dilakukan dalam bentuk kerjasama, khususnya dalam pengelolaan sarana transportasi udara. Kebijakan kerjasama dalam pengelolaan Bandara

Abdulrachman Saleh dilakukan dalam rangka mengantisipasi permasalahan yang dimiliki masing-masing daerah dalam mengelola sarana transportasi khususnya sarana transportasi udara. Dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini telah melalui beberapa tahap seperti halnya yang terjadi pada hasil penelitian kerjasama pengelolaan prasarana dan sarana perkotaan yang dilakukan oleh Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, dan Kota Yogyakarta. Hasil tersebut diantaranya bahwa dalam menentukan bidang yang dikerjasamakan telah melalui proses identifikasi masalah, agenda kebijakan, dan penetapan kebijakan. Dapat dikatakan demikian karena dalam penelitian ini identifikasi masalah telah dijabarkan dalam pemetaan urgensi penerapan *Intergovernmental Relations* sehingga dibutuhkan kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh yang pada akhirnya isu-isu yang terdapat dalam pemetaan tersebut menjadi sebuah agenda kebijakan yang dibicarakan oleh pihak-pihak yang terlibat sehingga muncul kesepakatan untuk melakukan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh melalui kerjasama yang kemudian ditetapkan sebagai sebuah kebijakan yaitu kebijakan kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh yang disahkan dalam sebuah dokumen perjanjian kerjasama.

## **B. Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan salah satu teori dalam studi ilmu administrasi publik yang membahas terkait upaya yang dilakukan dalam memecahkan persoalan-persoalan yang terjadi di masyarakat. Widodo (2009:14) menyebutkan

maksud dan tujuan dari pembuatan kebijakan publik adalah dalam rangka memecahkan masalah publik yang muncul dan berkembang di masyarakat. Secara lebih mendalam Carl I. Fedrick (1963) yang dikutip oleh Nugroho (2009:93) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu”. Secara lebih rinci Islamy (2009:4) menyebutkan beberapa pengertian kebijakan publik yang didefinisikan oleh beberapa para Ahli sebagai berikut ini

Lasweell dan Kaplan mengartikan kebijakan sebagai “suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah”.

Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai “serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Anderson membuat definisi kebijakan sebagai berikut: “serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu”.

Mac Rae dan wilde memberikan pengertian kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang dipilih yang mempunyai arti penting dalam mempengaruhi sejumlah besar orang”.

Berdasarkan berbagai pengertian kebijakan publik yang telah disebutkan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan dengan sengaja dan kesadaran, hal ini dikarenakan kebijakan publik dilakukan dengan tujuan-tujuan tertentu yang ingin dicapai dalam pelaksanaannya. Kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh merupakan sebuah kebijakan publik, dapat dikatakan demikian karena keputusan

untuk melakukan kerjasama didasarkan atas kesengajaan dalam mencapai tujuannya yaitu dalam rangka menyediakan sarana transportasi udara bagi masyarakat.

## 2. Proses Kebijakan Publik

Kebijakan dihasilkan dan dilaksanakan melalui proses dengan tahapan-tahapan tertentu. Terdapat berbagai macam proses kebijakan publik menurut para ahli, akan tetapi dari berbagai proses tersebut terdapat tahapan utama yang selalu muncul di setiap proses yang dikemukakan oleh beberapa para ahli, diantaranya adalah tahap perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Berikut ini adalah tahapan dari proses kebijakan menurut Thomas R. Dye yang dikutip oleh Widodo (2009:16).

- a. Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*)  
Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atau tindakan pemerintah.
- b. Penyusunan agenda (*agenda setting*)  
Penyusunan agenda (*agenda setting*) merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.
- c. Perumusan Kebijakan (*policy formulation*)  
Perumusan (*formulation*) merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislatif.
- d. Pengesahan Kebijakan (*legitimizing of policies*)  
Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres.
- e. Implementasi Kebijakan (*policy implementation*)  
Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.
- f. Evaluasi Kebijakan (*policy evaluation*)  
Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, dan masyarakat (publik)

Proses kebijakan publik dalam mencapai tujuannya dapat menghadapi berbagai macam persoalan, seperti proses pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh juga menghadapi hambatan sehingga diperlukan upaya kerjasama dalam proses pelaksanaannya. Kerjasama yang dilakukan dalam proses pelaksanaan kebijakan pengelolaan bandara dilakukan sebagai bentuk upaya peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam rangka perubahan dan perbaikan pada penyediaan sarana dan prasarana transportasi yang lebih berkualitas khususnya dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini. Memahami dan melaksanakan upaya peningkatan dan perbaikan dalam rangka perubahan kebijakan tersebut dapat dikatakan sebagai bentuk proses pembelajaran kebijakan publik atau yang dapat disebut dengan istilah *Policy Oriented Learning* (POL).

### **3. *Policy Oriented Learning***

*Policy Oriented Learning* (POL) dapat diartikan sebagai pembelajaran yang berorientasi pada kebijakan. POL merupakan konsep pembelajaran yang bertujuan untuk perubahan dan perbaikan dalam kebijakan. POL merupakan proses atau aktivitas pembelajaran yang dilakukan dalam rangka meningkatkan kemampuan dalam melakukan perubahan dalam rangka perbaikan kebijakan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Verbeeten (1999:7) yang menyebutkan bahwa, “*Policy-oriented learning is the interactive process by which an increase in knowledge and insights leads to changes in the definition of a policy issue, the policy objectives and/or the policy instruments; the new policy is supported at least as much as before by stakeholders.*” Verbeeten (1999:7) menyebutkan

setidaknya terdapat lima kondisi yang harus diperhatikan dari *policy-oriented learning*, antara lain:

- a. *Experiencing mutual dependence* (stakeholders perlu untuk mengakui bahwa mereka memerlukan satu sama lain untuk mewujudkan sasaran yang mereka inginkan);
- b. *A constructive attitude* (stakeholders perlu saling mendengarkan dan memberikan masukan satu sama lain);
- c. *Bound conflict* (konflik-konflik yang ada seharusnya diperluas);
- d. *A structured provision of information* (informasi harus tersedia dan bisa diperoleh dengan mudah bagi semua stakeholders);
- e. *Involvement of all relevant parties* (semua stakeholders harus bisa mengambil bagian atau ikut terlibat di dalam proses kebijakan)

*Policy Oriented Learning* dapat digambarkan dalam dua model seperti yang dikemukakan oleh Argyris dan Schön (1978) yang dikutip oleh Parsons (2005:598) sebagai berikut:

Model 1, *Single-Loop Learning*: Dalam model ini individual digerakkan oleh keinginan untuk mengejar tujuan mereka, mengurangi ketergantungan dengan pihak lain, menjaga ide dan gagasan dan melindungi diri dari perubahan. Pembelajaran dalam Model ini adalah pembelajaran yang *self-oriented* dan *self-contained*. Tujuannya adalah mempertahankan posisi individual. Ini adalah model pembelajaran yang menghasilkan konformitas, ketidakpercayaan (*mistrust*), infleksibilitas (*inflexibility*), dan “*self-sealing*”. Model ini sulit menghasilkan perubahan dan adaptasi. (namun, sering kali model inilah yang mendominasi dalam organisasi publik.) Karena itu Argyris dan Schon (1978) yang dikutip oleh Parson (2005:598) mengusulkan teori baru yang menyediakan proses pembelajaran “double loop” : Model 2, *Double-Loop Learning*: Model ini melibatkan usaha pengembangan pembuatan keputusan berdasarkan informasi yang diperoleh secara terbuka, dan melakukannya bersama-sama dengan orang lain. Model 2 menggunakan penelitian dan restrukturisasi norma, strategi, dan asumsi organisasi guna mendorong agar organisasi lebih responsif terhadap perubahan.

POL dapat ditandai dengan adanya perbaikan dalam pemikiran dan tindakan yang melandasi sebuah kebijakan. Salah satu bentuk upaya pembelajaran dalam kebijakan transportasi adalah dengan upaya untuk melibatkan banyak stakeholder yang terlibat agar mendapatkan hasil yang lebih maksimal. Hal ini

seperti yang disebutkan dalam model *Double Loop* menyebutkan peran keterlibatan dengan pihak lain dalam membuat keputusan dan melaksanakan kebijakan. Keterlibatan berbagai stakeholder dalam memutuskan dan melaksanakan kebijakan merupakan bentuk penggunaan jaringan yang dilakukan dalam kebijakan, atau yang dapat disebut juga sebagai *Policy Network*. *Policy Network* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ditandai dengan hadirnya interaksi berbagai pemerintah daerah dalam memecahkan persoalan penyediaan sarana dan prasarana penunjang bandara.

#### 4. *Policy Network*

##### a. Pengertian *Policy Network*

Beberapa alat atau instrumen dapat digunakan untuk membantu pemerintah untuk melaksanakan kebijakan agar dapat berjalan optimal dalam mencapai tujuannya. Instrumen yang dapat digunakan salah satunya adalah *Policy Network* atau jaringan kebijakan. *Policy Network* jika diartikan ke dalam bahasa Indonesia memiliki arti sebagai jaringan kebijakan. Jaringan yang dimaksud dapat ditemukan atau terbentuk dalam proses perumusan maupun dalam implementasi kebijakan publik. Berikut ini adalah beberapa pengertian *policy network* menurut pendapat para ahli. Hufen and Ringeling (1990) yang dikutip oleh Bressers (1998:86) menyebutkan, “*the term ‘policy network’ is defined here as a social system in which actors develop comparatively durable patterns of interaction and communication aimed at policy problems or policy programmes*”. Sedangkan Meek (2008:191) mengatakan bahwa, “*policy networks describe formal and*

*informal social relationship among interested parties that form agreements to achieve individual and common goals in public arenas*". Dari kedua definisi tersebut dapat diartikan bahwa *policy networks* adalah jaringan dalam proses kebijakan yang ditandai dengan adanya interaksi pihak-pihak yang terlibat dalam memecahkan persoalan publik.

#### b. Karakteristik *Policy Network*

*Policy network* dicirikan oleh beberapa karakteristik, De Bruijn dan Heuvelhof (1991) yang dikutip oleh Bressers (1998:87) menyebutkan dua karakteristik utama *policy networks* sebagai berikut.

*One obvious characteristics of the network is the intensity of this interaction. another factor that influences interaction is the way in which the objectives, information and source of power are distributed among the actors (Bressers,1983). The second central characteristic of a policy network concerns the distribution of objectives between the actors within it. these objectives can either be conflicting or compatible. The degree cohesion in a policy network is described here as the extent to which individuals, groups, and organizations sympathize with each other's objectives in so far as these are relevant to the policy field.*

Salah satu karakteristik dari jaringan adalah intensitas dari interaksi. Faktor lain yang mempengaruhi interaksi adalah cara di mana tujuan, informasi dan sumber daya yang didistribusikan diantara para pelaku (Bressers, 1983). Karakteristik kedua dari jaringan kebijakan menyangkut distribusi tujuan antara aktor di dalamnya. Tingkat kohesi dalam jaringan kebijakan yang dimaksud adalah sejauh mana individu, kelompok, dan organisasi bersimpati dengan tujuan masing-masing sejauh ini relevan dengan bidang kebijakan.

Berdasarkan pernyataan tersebut *policy networks* dicirikan dengan dua karakteristik utama yaitu intensitas interaksi yang merujuk pada keterkaitan aktor-aktor yang terlibat. Sedangkan karakteristik utama yang kedua merujuk pada kohesi atau hubungan yang erat dalam distribusi tujuan yang dilakukan dalam

jaringan. Selain kedua karakteristik utama tersebut, Bressers (1998:88) juga menyebutkan karakteristik lainnya dari *policy networks* sebagai berikut.

*The third characteristic concerns the distribution of information in the network. Naturally, equality (or lack of equality) in terms of the quantity, quality and perception of information available to the individual actors (resulting in definitions of reality) is important, but so is the degree to which the network as whole is informed. The fourth characteristic concerns the distribution of power between the actors in the network. There may be a perfect balance of power or, alternatively, one actor may dominate one of the (groups of) actors.*

Pada karakteristik ketiga menyangkut distribusi informasi dalam jaringan. Secara alami, kesetaraan (atau kurangnya kesetaraan) dari segi kualitas, kuantitas dan persepsi informasi yang tersedia untuk para aktor individual (mengakibatkan definisi realitas) yang hal ini menjadi penting, tapi adalah sejauh mana jaringan secara keseluruhan diinformasikan. Karakteristik keempat menyangkut pembagian kekuasaan antara aktor dalam jaringan. Mungkin ada keseimbangan antara kekuatan atau sebaliknya, salah satu aktor mungkin mendominasi salah satu (kelompok) pelaku.

Karakteristik ketiga dan keempat berkaitan dengan distribusi atau pembagian informasi dan kekuasaan di antara para aktor yang terlibat. Kedua karakteristik ini termasuk dalam proses yang disebutkan dalam karakteristik utama. Pembagian informasi dan kekuasaan dibutuhkan dalam menjalin keterkaitan dan hubungan yang erat dalam intensitas interaksi dan distribusi tujuan dalam jaringan kebijakan. Terbentuknya sebuah jaringan dalam proses kebijakan dapat didasarkan atas hubungan secara formal maupun informal yang terjalin antara pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan. Jaringan dibutuhkan dalam proses kebijakan karena dengan adanya hubungan-hubungan yang terjalin antar pihak yang terlibat dapat membantu dalam pemecahan masalah bersama secara lebih efektif dan efisien. *Network* atau jaringan berfungsi sebagai instrumen yang dapat digunakan oleh praktisi maupun akademisi dalam kerjasama yang dilakukan pada proses kebijakan publik. Penggunaan *Policy Network* merupakan cara yang

dapat dilakukan dalam meningkatkan kapasitas dan kemampuan praktisi dalam pelaksanaan kebijakan atau sebagai bentuk *Policy Oriented Learning* (POL). Dengan penerapan POL dan *Policy Network* akan dapat berkontribusi memberikan perubahan dan perbaikan dalam proses kebijakan untuk mencapai tujuan. Untuk dapat menilai perubahan yang dapat terjadi tersebut, maka diperlukan evaluasi terhadap pelaksanaan sebuah kebijakan. Evaluasi diperlukan untuk dapat melihat peran jaringan dan upaya peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

### **C. Evaluasi Kebijakan Publik**

#### **1. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik**

Evaluasi kebijakan merupakan bagian dari proses kebijakan yang bertujuan untuk menilai seberapa jauh kebijakan dapat dilaksanakan sesuai dengan hasil atau tujuan yang diinginkan. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Mustofadijaja (2002) seperti yang dikutip oleh Widodo (2009:111) yang menyatakan bahwa, “evaluasi kebijakan publik (*public policy evaluation*) dalam studi kebijakan publik (*public policy study*) merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy proses*). Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik”. Hal serupa juga disebutkan oleh Muhadjir (1996) seperti yang dikutip oleh Widodo (2009:112) yang menyebutkan bahwa, “evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan dapat ‘membuahkan hasil’, yaitu dengan membandingkan antara hasil

yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan publik yang ditentukan”. Sedangkan Thomas Dye (1987) mengungkapkan bahwa evaluasi kebijakan adalah pembelajaran tentang konsekuensi dari kebijakan publik seperti dalam pernyataannya yang dikutip oleh Parsons (2008:547) bahwa, “evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang obyektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai”. Sedangkan Widodo (2009:137) menyebutkan bahwa, “evaluasi kebijakan dapat diartikan sebagai penilaian terhadap kinerja suatu kebijakan”.

Berdasarkan beberapa pengertian evaluasi kebijakan yang telah disebutkan sebelumnya dapat dikatakan bahwa evaluasi kebijakan dilakukan agar dapat memberikan hasil penilaian dan informasi terkait kinerja pelaksanaan kebijakan. Evaluasi kinerja kebijakan kerjasama dalam pengeolaan Bandara Abdulrachman Saleh diperlukan untuk memberikan penilaian pelaksanaan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dalam mencapai tujuan yang ditetapkan bersama sebelumnya.

## **2. Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik**

Fungsi yang paling mendasar dari kegiatan evaluasi kebijakan adalah untuk memberikan informasi yang dapat menggambarkan kinerja suatu kebijakan. Hal ini dikarenakan evaluasi akan memberikan penilaian yang dapat memperlihatkan seberapa jauh realisasi kebijakan dapat mencapai tujuan dan target yang telah ditentukan. Fungsi lainnya yaitu dapat memberikan kejelasan mengenai hal-hal yang mendasari pemilihan tujuan dan target, serta

kesesuaian antara tujuan dan target yang ingin dicapai dengan tindakan kebijakan yang dilaksanakan. Hal ini seperti yang telah disebutkan oleh Widodo (2009:112) sebagai berikut.

“evaluasi kebijakan publik dimaksudkan untuk melihat atau mengukur tingkat kinerja pelaksanaan suatu kebijakan publik yang latar belakang dan alasan-alasan diambilnya sesuatu kebijakan, tujuan, dan kinerja kebijakan, berbagai instrumen kebijakan yang dikembangkan dan dilaksanakan, responsi kelompok sasaran dan stakeholder lainnya serta konsistensi aparat, dampak yang timbul dan perubahan yang ditimbulkan, perkiraan perkembangan tanpa kehadirannya dan kemajuan yang dicapai kalau kebijakan dilanjutkan atau diperluas”.

Evaluasi juga dilakukan untuk dapat memperlihatkan penyebab keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan, sehingga hasil evaluasi kebijakan tersebut dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk pembuatan keputusan lebih lanjut mengenai keberlanjutan suatu kebijakan di masa yang akan datang. Untuk dapat melihat hasil kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh, maka diperlukan penilaian terhadap pelaksanaannya. Penilaian terhadap pelaksanaan suatu kebijakan merupakan bentuk dari evaluasi proses dalam kebijakan publik, yang berfokus pada bagaimana kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

### 3. Tipe Penelitian Evaluasi Kebijakan Publik

Penelitian dalam evaluasi kebijakan publik dapat dibedakan ke dalam dua tipe, menurut Langbein (1980) yang dikutip oleh Widodo (2009:116) kedua tipe tersebut diantaranya adalah tipe riset evaluasi *process* dan tipe evaluasi *outcomes*. Tipe riset evaluasi dibedakan lagi menjadi dua macam metode yaitu metode

deskriptif dan kausal. Metode deskriptif menurut Langbein (1980) yang dikutip oleh Widodo (2009:116) adalah sebagai berikut.

“metode deskriptif lebih mengarah pada tipe penelitian evaluasi proses (*process of public policy implementation*). Metode deskriptif menjadi penting dalam riset evaluasi ketika kita sulit untuk menemukan atau membuat hubungan sebab akibat. Metode deskriptif berusaha menemukan apakah semua program utama telah tercapai dengan baik atau sebaliknya. Metode deskriptif ini juga mengevaluasi tingkat atau derajat manfaat/keuntungan yang telah ditetapkan dalam suatu program atau menentukan apakah manfaat yang nyata yang dari suatu program dinikmati oleh mereka yang menjadi kelompok sasaran (*target groups*) yang paling banyak atau paling sedikit. Metode deskriptif pertanyaan mendasarnya adalah apakah kebijakan dilaksanakan sesuai petunjuk. Apakah fasilitas yang berupa sumber daya digunakan dalam kebijakan? Bagaimana derajat manfaat/keuntungan yang ditetapkan dalam kebijakan? Menentukan apakah manfaat nyata dari kebijakan dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*)”.

Sedangkan Langbein (1980) yang dikutip oleh Widodo (2009:116) juga menyebutkan bahwa metode kausal lebih mengarah pada penelitian evaluasi dampak (*outcomes of public policy implementation*) dengan orientasi dan pertanyaan mendasar seperti berikut.

“riset evaluasi yang menggunakan metode causal berorientasi pada access issue tentang sebab dan akibat (*cause and effects*). Riset causal ini berusaha mencari/melihat apakah outcomes utama yang terjadi disebabkan oleh program utama atau dengan kata lain program utama menjadi penyebab dari dampak (*effects*) utama. Sementara itu, pertanyaan mendasar dari metode kausal yang lebih mengarah pada penelitian evaluasi dampak (*outcomes*) adalah sebagai berikut. Siapa yang terlibat dalam kebijakan. Apakah kebijakan dapat mencapai siapa yang menjadi sasaran kebijakan. Apakah kebijakan menghasilkan *outcomes* yang diharapkan/tidak diharapkan? Sarana (faktor) implementasi kebijakan mana yang menghasilkan *outcomes* yang terbaik? Berusaha mencari/melihat apakah *outcome* utama yang terjadi karena oleh kebijakan utama?”

Berdasarkan penjabaran tersebut dapat dilihat perbedaan sifat diantara keduanya yang oleh Widodo (2009:118) digambarkan dalam bentuk matriks sebagaimana tampak dalam tabel berikut ini.

Tabel 2 Type of Evaluation Research

Methods	Process	Outcomes
1. Deskriptive	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apakah fasilitas, sumber daya digunakan dalam kebijakan</li> <li>2. Apakah kebijakan dilaksanakan sesuai petunjuk</li> <li>3. Bagaimana derajat manfaat/keuntungan yang ditetapkan dalam kebijakan</li> <li>4. Menentukan apakah manfaat nyata dari kebijakan dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (<i>target groups</i>)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Siapa yang terlibat dalam kebijakan</li> <li>2. Apakah kebijakan dapat mencapai siapa yang menjadi sasaran kebijakan</li> </ol>
3. Causal		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apakah kebijakan menghasilkan <i>outcomes</i> yang diharapkan/tidak diharapkan?</li> <li>2. Sarana (faktor) implementasi kebijakan mana yang menghasilkan <i>outcomes</i> yang terbaik?</li> <li>3. Berusaha mencari/melihat apakah <i>outcome</i> utama yang terjadi karena oleh kebijakan utama?</li> <li>4. Apakah kebijakan utama menjadi penyebab dampak utama</li> </ol>

Sumber : Langbein (1980) dalam Widodo (2009:118)

#### 4. Indikator Kinerja Kebijakan Publik

Evaluasi yang dilakukan untuk menghasilkan informasi terkait kinerja pelaksanaan suatu kebijakan membutuhkan pengukuran dengan penggunaan indikator-indikator tertentu. Lembaga Administrasi Negara (2000) yang dikutip oleh Widodo (2009:127) mengembangkan enam indikator kinerja yaitu indikator *input, process, outputs, outcomes, benefits, dan impact* dengan penjelasan sebagai berikut.

- 1) Indikator kinerja *input* (masukan) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat menghasilkan keluaran yang ditentukan, misalnya dana, SDM, informasi, kebijakan, dan lain-lain.
- 2) Indikator kinerja proses adalah segala sesuatu yang menunjukkan upaya untuk mengolah masukan (*input*) menjadi keluaran (*output*)
- 3) indikator kinerja *output* (keluaran) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik maupun non fisik.
- 4) Indikator kinerja *outcome* (hasil) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran (*output*) kegiatan pada jangka menengah (atau efek langsung)
- 5) Indikator kinerja manfaat adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
- 6) Indikator kinerja dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan, baik positif maupun negatif pada setiap indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Penggunaan indikator-indikator kinerja tersebut dilakukan dalam upaya penilaian terhadap pelaksanaan sebuah kebijakan, agar dapat dilakukan sebuah tindak lanjut dari penilaian tersebut dalam memberikan perubahan dan perbaikan dalam kebijakan. Penggunaan keenam indikator tersebut dapat diterapkan dalam menilai kinerja kebijakan kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Dengan menilai indikator *input* dapat memberikan informasi terkait penggunaan sumber daya dalam kebijakan, sedangkan indikator proses memberikan penilaian terkait pelaksanaan kebijakan yang dilakukan. Pengukuran terhadap indikator *output*, *outcomes*, *benefit*, dan *impact* dapat memberikan informasi terkait pencapaian tujuan dari pelaksanaan kebijakan serta dampaknya. Upaya meningkatkan kapasitas dan kemampuan praktisi kebijakan dalam rangka *Policy Oriented Learning* (POL) melalui penggunaan *Policy Network* juga akan sesuai dengan konsep *Intergovernmental Relations* yang juga menekankan pada pentingnya hubungan dan interaksi yang terjalin antar berbagai pihak dalam pemecahan masalah bersama.

## D. *Intergovernmental Relation*

### 1. Pengertian *Intergovernmental Relation*

*Intergovernmental Relations* diartikan sebagai hubungan antar pemerintah, yaitu sebagai konsep dalam administrasi publik yang membahas hubungan yang dilakukan antar tingkatan pemerintah dalam mencapai tujuan yang diinginkan bersama. Hubungan antar pemerintah atau *Intergovernmental Relations* dapat dilakukan oleh berbagai tingkatan pemerintahan, baik dari pemerintahan pusat maupun pemerintah daerah. Masing-masing tingkatan pemerintahan tersebut dapat melakukan berbagai hubungan dengan partner yang beragam. Pemerintah pusat dapat melakukan hubungan dengan pemerintah kabupaten maupun dengan pemerintah kota. Pemerintah provinsi dapat melakukan hubungan dengan pemerintah provinsi lainnya, dan juga dapat melakukan hubungan dengan kabupaten/kota baik dalam satu provinsi maupun dengan kabupaten/kota dari provinsi lain. Sedangkan pemerintah kabupaten/kota dapat melakukan hubungan dengan kabupaten/kota lainnya dari satu provinsi yang sama maupun dengan provinsi yang lainnya. Salah satu bentuk kegiatan yang dilakukan melalui hubungan antar tingkatan pemerintahan tersebut diantaranya adalah kerjasama. Kerjasama dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dengan daerah maupun dapat dilakukan antara pemerintah daerah yang satu dengan yang lainnya.

Paterson (2008) dalam Domai (2010:27) mengatakan bahwa kerjasama antar pemerintah adalah “sebagai tata cara yang digunakan antara satu atau lebih pemerintahan dalam mencapai tujuan bersama, pemberian jasa atau pemecahan masalah”. Sedangkan Ramses dan Bowo (2007) yang dikutip oleh Domai

(2010:28) menyebutkan bahwa “kerjasama pada hakekatnya mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih berinteraksi secara dinamis untuk mencapai suatu tujuan bersama. Dalam pengertian ini terkandung tiga unsur pokok yang melihat pada suatu kerangka kerjasama, yaitu unsur dua pihak atau lebih, unsur interaksi, dan unsur tujuan bersama. jika satu dari tiga unsur tidak termuat dalam suatu obyek yang dikaji, dapat dianggap bahwa pada obyek tersebut tidak terdapat kerjasama”. Wright (1982) yang dikutip oleh Agranoff (1983) yang dikutip oleh Perry (1989:131) menyebutkan, “ciri IGR adalah perilaku para pejabat, yang mewakili beberapa unit pemerintah, dalam mengejar tujuan dan melaksanakan kebijakan”.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, *Intergovernmental Relations* merupakan sebuah upaya yang diperlukan agar dapat memberikan kemudahan dalam menghadapi persoalan yang ada sehingga masalah tersebut dapat ditanggung bersama dengan menggunakan potensi yang dimiliki bersama. Persoalan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh melibatkan berbagai pemerintah daerah dikarenakan untuk pelaksanaan pengelolaannya membutuhkan keterlibatan pemerintah daerah lainnya dalam rangka peningkatan penyelenggaraan penerbangan yang lebih berkualitas. Pengelolaan bandara Abdulrachman Saleh dilakukan melalui *Intergovernmental Relations* dengan pertimbangan keterbatasan yang dimiliki daerah untuk mengelolanya sendiri. Oleh karena itu, dibutuhkan pemanfaatan potensi yang dimiliki oleh daerah lain agar pengelolaannya lebih mudah karena ditanggung bersama.

## 2. Pentingnya *Intergovernmental Relation*

Hubungan antar pemerintah daerah dilakukan dalam rangka upaya untuk menyelesaikan persoalan yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh pemerintah daerah, oleh karenanya dibutuhkan upaya kerjasama antar daerah melalui hubungan antar daerah tersebut. Kerjasama antar daerah dibutuhkan dalam rangka menyelesaikan persoalan lintas daerah yang melampaui batas-batas wilayah administratif agar dapat dipecahkan bersama oleh pihak-pihak yang terlibat. Melalui kerjasama antar daerah tersebut pihak-pihak yang terlibat dapat berbagi potensi yang mereka miliki untuk saling melengkapi dan mengatasi keterbatasan daerah dalam menyelesaikan persoalan masing-masing yang mereka hadapi. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Domai (2010:97) yang mengatakan bahwa, “kerjasama antar daerah memiliki potensi yang sangat strategis dalam rangka membangun keterkaitan dan keterikatan antar daerah. Dalam kerjasama ini diharapkan terjadi peningkatan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan sumber daya daerah”. Berikut ini adalah beberapa alasan lain dilakukannya kerjasama antar pemerintah daerah menurut Keban (2007:3)

- a. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat membentuk kekuatan yang lebih besar. Dengan kerjasama antar pemerintah daerah, kekuatan dari masing-masing daerah yang bekerjasama dapat disnergikan untuk menghadapi ancaman lingkungan atau permasalahan yang rumit sifatnya daripada kalau ditangani sendiri-sendiri. Mereka bisa bekerjasama untuk mengatasi hambatan lingkungan atau mencapai tingkat produktivitas yang lebih tinggi.
- b. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat mencapai kemajuan yang lebih tinggi. Dengan kerjasama, masing-masing daerah akan mentransfer kepandaian, ketrampilan, dan informasi, misalnya daerah yang satu belajar kelebihan atau kepandaian dari daerah lain. Setiap daerah akan berusaha memajukan atau mengembangkan dirinya dari hasil belajar bersama.
- c. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat lebih berdaya. Dengan kerjasama, masing-masing daerah yang terlibat lebih memiliki posisi tawar yang lebih

baik, atau lebih mampu memperjuangkan kepentingannya kepada struktur pemerintahan yang lebih tinggi. Bila suatu daerah secara sendiri memperjuangkan kepentingannya, ia mungkin kurang diperhatikan, tetapi bila ia masuk menjadi anggota suatu forum kerjasama daerah, maka suaranya akan lebih diperhatikan.

- d. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat memperkecil atau mencegah konflik. Dengan kerjasama, daerah-daerah yang semula bersaing ketat atau sudah terlibat konflik, dapat bersikap lebih toleran dan berusaha mengambil manfaat atau belajar dari konflik tersebut.
- e. Masing-masing pihak lebih merasakan keadilan. Masing-masing daerah akan merasa dirinya tidak dirugikan karena ada transparansi dalam melakukan hubungan kerjasama. Masing-masing daerah yang terlibat kerjasama memiliki akses yang sama terhadap informasi yang dibuat atau digunakan.
- f. Masing-masing pihak yang bekerjasama akan memelihara keberlanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerjasamakan. Dengan kerjasama tersebut masing-masing daerah memiliki komitmen untuk tidak mengkhianati partnernya tetapi memelihara hubungan yang saling menguntungkan secara berkelanjutan.
- g. Kerjasama ini dapat menghilangkan ego daerah. Melalui kerjasama tersebut, kecendrungan “ego daerah” dapat dihindari, dan visi tentang kebersamaan sebagai suatu bangsa dan negara dapat tumbuh.

Penerapan *Intergovernmental Relations* yang dilakukan dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dilakukan dengan pertimbangan bahwa pemerintah daerah dapat membentuk kekuatan yang lebih besar dengan mensinergikan potensi yang dimiliki daerah lain untuk mengatasi persoalan yang ada. Dalam melakukan *Intergovernmental Relations* terdapat beberapa hal yang menjadi dasar agar pelaksanaannya dapat mencapai hasil secara optimal, hal tersebut juga disebut sebagai prinsip kerjasama.

### 3. Bentuk *Intergovernmental Relation*

Terdapat beberapa bentuk *Intergovernmental Relation* menurut Henry (1995) yang dikutip oleh Keban (2007:6) sebagai berikut

- (1) *intergovernmental service contract*; (2) *joint service agreement*, dan

(3) *intergovernmental service transfer*. Jenis kerjasama yang pertama dilakukan bila suatu daerah membayar daerah yang lain untuk melaksanakan jenis pelayanan tertentu seperti penjara, pembuangan sampah, kontrol hewan atau ternak, penaksiran pajak. Jenis kerjasama yang kedua diatas biasanya dilakukan untuk menjalankan fungsi perencanaan, anggaran dan pemberian pelayanan tertentu kepada masyarakat daerah yang terlibat, misalnya dalam pengaturan perpustakaan wilayah, komunikasi antar polisi dan pemadam kebakaran, kontrol kebakaran, pembuangan sampah. Dan jenis kerjasama ketiga merupakan transfer permanen suatu tanggung jawab dari satu daerah ke daerah lain seperti bidang pekerjaan umum, prasarana dan sarana, kesehatan dan kesejahteraan, pemerintahan dan keuangan publik.

Selain bentuk tersebut, terdapat pendapat lain yang menyebutkan bentuk lain dari hubungan antar pemerintah yang dapat dilakukan dalam bentuk perjanjian dan bentuk pengaturan. Rosen (1993) seperti yang dikutip oleh Keban (2007:6) menyebutkan Bentuk-bentuk perjanjian (*forms of agreement*) dapat dibedakan sebagai berikut ini.

- a. *Handshake Agreements*, yaitu pengaturan kerja yang tidak didasarkan atas perjanjian tertulis
- b. *Written Agreements*, yaitu pengaturan kerjasama yang didasarkan atas perjanjian tertulis.

Bentuk "*handshake agreements*" merupakan bentuk yang banyak menimbulkan konflik dan kesalahpahaman (*misunderstanding*), sementara bentuk yang tertulis dibutuhkan untuk melakukan program kontrak, kepemilikan bersama, atau usaha membangun unit pelayanan bersama. Hal-hal yang harus diucapkan dalam perjanjian tertulis ini meliputi kondisi untuk melakukan kerjasama dan penarikan diri, *sharing* biaya, lokasi, pemeliharaan, skedul, operasi dan aturan kepemilikan sumberdaya bersama, kondisi sewa, dan cara pemecahan konflik.

Selanjutnya Rosen (1993) yang dikutip oleh Keban (2007:7) menyebutkan bahwa pengaturan Kerjasama (*Forms of Cooperation Arrangements*) terdiri atas beberapa bentuk sebagai berikut ini.

- a. *Consortia*: yaitu pengaturan kerjasama dalam *sharing* sumberdaya, karena lebih mahal bila ditanggung sendiri-sendiri; misalnya pendirian perpustakaan dimana sumberdaya seperti buku-buku, dan pelayanan lainnya, dapat digunakan bersama-sama oleh mahasiswa, pelajar dan

masyarakat publik, dari pada masing-masing pihak mendirikan sendiri karena lebih mahal.

- b. *Joint Purchasing*: yaitu pengaturan kerjasama dalam melakukan pembelian barang agar dapat menekan biaya karena skala pembelian lebih besar.
- c. *Equipment Sharing*: yaitu pengaturan kerjasama dalam sharing peralatan yang mahal, atau yang tidak setiap hari digunakan.
- d. *Cooperative Construction*: yaitu pengaturan kerjasama dalam mendirikan bangunan, seperti pusat rekreasi, gedung perpustakaan, lokasi parkir, gedung pertunjukan.
- e. *Joint Services*: yaitu pengaturan kerjasama dalam memberikan pelayanan publik, seperti pusat pelayanan satu atap yang dimiliki bersama, dimana setiap pihak mengirim aparatnya untuk bekerja dalam pusat pelayanan tersebut.
- f. *Contract Services*: yaitu pengaturan kerjasama dimana pihak yang satu mengontrak pihak yang lain untuk memberikan pelayanan tertentu, misalnya pelayanan air minum, persampahan. Jenis pengaturan ini lebih mudah dibuat dan dihentikan, atau ditransfer ke pihak yang lain
- g. Pengaturan lainnya: pengaturan kerjasama lain dapat dilakukan selama dapat menekan biaya, misalnya membuat pusat pendidikan dan pelatihan (DIKLAT), fasilitas pergudangan.

*Intergovernmental Relations* meskipun dapat beragam bentuknya, akan tetapi memiliki tahapan yang sama dalam prosesnya. Dalam pelaksanaan *Intergovernmental Relations* ditandai dengan tiga level atau tingkatan, diantaranya adalah tahapan konsesus atau *Intergovernmental Relations Constitution*, tahapan koordinasi atau *Intergovernmental Relations*, dan tahapan manajerial atau *Intergovernmental Management*.

#### **4. Pendekatan-Pendekatan *Intergovernmental Relations***

*Intergovernmental Relations* merupakan suatu cara untuk mempermudah penyelesaian persoalan publik. Terdapat beberapa pendekatan dalam *Intergovernmental Relations* sebagaimana yang dijabarkan sebagai berikut.

### a. Hukum dan Administrasi

*Intergovernmental Relations* sebelumnya lebih banyak terkait pada hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dipengaruhi tradisi hukum. Hubungan antar pemerintahan merupakan hubungan yang formal jika dilihat dari hukum dan tatanan administratifnya.

*“The study of intergovernmental relations has been heavily influenced by the historical-legal tradition in political studies and public administration. It has focused on the different formal relations of power and influence between central and subnational governments expressed through the main categories of central control-legislative, judicial and administrative (Stanyer, 1976, p. 221) (Smith (1985:91)”*

“Studi tentang *Intergovernmental Relations* telah sangat dipengaruhi oleh tradisi sejarah-hukum dalam studi politik dan administrasi publik. Studi ini difokuskan pada hubungan formal yang berbeda dari kekuasaan dan pengaruh antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang dinyatakan melalui kategori utama dari kontrol legislative, yudikatif dan administratif Pemerintahan Pusat.

Menurut pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa *Intergovernmental Relations* didasarkan atas hubungan formal yang dipengaruhi dengan kontrol legislatif, yudikatif, dan administratif pemerintahan pusat. Pengaruh pemerintah pusat pada pengambilan keputusan pemerintah daerah dilakukan dengan komunikasi dan diskusi hubungan antar pemerintah seperti yang diungkapkan oleh Smith berikut ini

*“However, the main conclusion drawn from the application of these categories of control is that intergovernmental relations are generally characterized more by negotiation, persuasion and dialogue than by the resolution of overt conflict by the use of ultimate sanctions. Local authorities are by no means the passive recipients of central directives. Such an approach to the legal and administrative relationships between levels of government permits the political context of such relationships to be explored. It requires the political analyst to examine the power*

*resources which the institutions on each side of the relationship can deploy* (Smith, 1985:92)".

Meskipun demikian, kesimpulan utama yang di tarik dari penerapan kategori kontrol legeslatif, yudikatif dan administratif Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah adalah bahwa hubungan antar pemerintahan secara umum lebih dicirikan dengan negosiasi, persuasi dan dialog daripada dengan resolusi terhadap konflik dengan menggunakan sanksi berat. Pemerintahan daerah bukanlah penerima pasif dari pemerintah pusat. Pendekatan terhadap hubungan hukum dan administratif diantara tingkat pemerintahan memungkinkan konteks politik dari hubungan tersebut untuk dieksplorasi. Hal ini membutuhkan analisis politik untuk memeriksa sumber kewenangan yang mana institusi pada setiap sisi hubungan dapat menyebar (Smith, 1985:92).

Akan tetapi dalam pendekatan hukum dan administrasi ini menurut Smith belum dapat mengevaluasi dan mengukur kosekuensi dari kebijakan desentralisasi. Melihat seberapa besar peran pemerintahan daerah dalam pendekatan ini dalam pemerataan keputusan pemerintahan pusat terhadap masing-masing pemerintahan lokal seperti yang diungkapkan oleh Smith berikut ini.

*"What this approach has not been able to do is evaluate the consequences for political power and public policy of greater or less decentralization. As far as the 'outputs' of the system are concerned, some policy studies have asked whether one system of central control produces uniformity in local policy-making or permits diversity of local political decisions which can then be explained by reference to the characteristics of the local political system. But this approach has not been concerned with the effects of different levels of decentralization on such outputs* (Smith, 1985:92-93)."

"pendekatan ini belum mampu mengevaluasi kosekuensi dari kekuasaan politik dan kebijakan publik desentralisasi yang lebih besar atau lebih sedikit. Sejauh 'output' dari sistem yang berkaitan, beberapa studi kebijakan telah ditanya apakah salah satu dari sistem kontrol pusat menghasilkan keseragaman dalam pembuatan kebijakan lokal atau mengizinkan perbedaan keputusan politik lokal yang kemudian dapat di jelaskan dengan mengacu pada karakteristik sistem lokal. Namun pendekatan ini belum terkait dengan pengaruh dari tingkat desentralisasi yang berbeda terhadap output tersebut (Smith, 1985:92-93)".

Dalam sebuah hubungan antar pusat dan daerah faktor politik dapat memiliki pengaruh. Dalam pendekatan ini belum dapat menggambarkan

pengaruh politik dalam sebuah hubungan antar pemerintah pusat dan daerah. Oleh karenanya dibutuhkan pendekatan-pendekatan lain untuk dapat mengidentifikasi pengaruh politik dalam hubungan pemerintahan, hal ini seperti yang diungkapkan oleh Smith sebagai berikut.

*“In addition, the approach has not been particularly concerned with the political forces behind changes in one direction or another, and the tendency toward centralization in some states. To do this requires intergovernmental relations to be placed in a wider context that is usually the case and an examination of political factors cutting across the central-local dimension of intra-state relationships (Smith, 1985:93).”*

(Sebagai tambahan, pendekatan ini tidak secara spesifik terkait dengan kekuatan politik yang berada di balik perubahan dalam satu arah atau arah yang lain, dan cenderung kearah sentralisaisi di sejumlah negara. Diperlukan hubungan antar pemerintahan yang ditempatkan dalam konteks yang lebih luas daripada biasanya dan pemeriksaan faktor-faktor politik yang memotong ukuran pusat-daerah dari hubungan dalam negara (Smith, 1985:93).

#### **b. Politik Komunitas**

Pendekatan politik komunitas diarahkan untuk melihat politik dalam sebuah hubungan antar pemerintahan yang dapat dilihat melalui interaksi dalam organisasi-organisasi politik yang ada dalam *Intergovernmental Relations* tersebut. Oleh karenanya pendekatan ini dipengaruhi oleh kelompok-kelompok tertentu yang memiliki kepentingan terhadap *Intergovernmental Relations*. Dalam pendekatan ini disebutkan output dari pemerintah komunitas tersebut adalah dalam konsentrasi kekuasaan dan keterlibatan komunitas dari sistem pemerintahan daerah seperti yang diungkapkan sebagai berikut.

*“The outputs of community governments have been explained by reference to the internal characteristic or structural attributes of the area-its dominant community values, the degree to which power is concentrated, the level of community integration or the formal stricture of the local*

*government system, for example. Again, the level of decentralization is assumed to be a constant factor, despite what Fesler has said about particular regions, provinces and local government being differentially treated in practice (Fesler, 1965, p. 537)."*

"Menurut Fesler (1965:537) yang dikutip oleh Smith (1985:93), *Output* dari pemerintah komunitas telah dijelaskan dengan merujuk pada karakteristik internal atau atribut struktural dari daerah tersebut, *output* didominasi nilai-nilai masyarakat, sejauh mana kekuasaan terkonsentrasi, tingkat integrasi komunitas, atau struktur formal dari sistem pemerintahan daerah. Sekali lagi, tingkat desentralisasi diasumsikan menjadi sebuah faktor konstan, meskipun apa yang sudah Fesler katakan tentang daerah khusus, provinsi dan pemerintah daerah diperlakukan berbeda dalam praktek".

Pernyataan Fesler yang dikutip oleh Smith tersebut yang dapat terlihat terlihat bahwa daerah khusus, provinsi dan pemerintah daerah diperlakukan secara berbeda-beda. Dengan perlakuan yang berbeda, maka dapat terlihat adanya otonomi daerah dalam mengatur struktur ekonomi, politik, dan sosial diantar hubungan berbagai tingkat hirarki seperti yang diungkapkan berikut ini.

*"Such an approach to intergovernmental relations is important and legitimate in that it distinguishes between central-local relations and local autonomy. Autonomy is a function of numerous aspects of national and local politics, it is to be accounted for, in part, by economic, social and political structures which lie outside the relationship between different institutional levels in the state hierarchy. ( B. C. Smith, 1980, p.142) (Smith (1985:93-94)."*

(Menurut Smith (1980:142) yang dikutip oleh Smith (1985:93-94), pendekatan semacam ini dalam hubungan antar pemerintahan adalah hal yang penting dan sah dalam membedakan antara hubungan pusat dan daerah dan otonomi daerah. Otonomi daerah sebuah fungsi dari sejumlah aspek politik nasional dan lokal. Harus di perhitungkan menurut struktur ekonomi, sosial dan politik yang terdapat di luar hubungan antara tingkat institusi yang berbeda di dalam hirarki Negara.

Pernyataan tersebut mengungkapkan bahwa dengan adanya pendekatan politik komunitas ini dapat memperlihatkan perbedaan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Otonomi daerah dilakukan dengan pertimbangan struktur ekonomi, sosial, dan politik yang dilakukan dalam hubungan berbagai tingkatan hirarki dalam pemerintahan.

### c. Politik antar Organisasi

Pendekatan yang ketiga adalah pendekatan politik antar organisasi. Pendekatan antar organisasi ini muncul karena pemerintah pusat sulit secara keseluruhan untuk dapat mengatasi urusan pemerintahan daerah. Hal ini dikarenakan setiap pemerintahan daerah memiliki karakteristik yang berbeda dan memiliki sumber daya yang beragam. Oleh karenanya setiap pemerintah daerah dapat memiliki cara yang berbeda pula dalam mengelola dan mengatur daerahnya masing-masing. Dengan kepemilikan sumber daya dan cara yang beragam tersebut merupakan kesempatan untuk interaksi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk dapat saling bekerjasama seperti yang diungkapkan sebagai berikut.

*“Central governments are not always willing or able to use the controls available to them. And some area governments possess resources which enable them to resist pressures from the center. There is great scope for bargaining, negotiation and initiative. Area governments vary in their willingness to use political, financial, legal and administrative resources to resist control. Interaction is probably a better term than control when describing central-local relations (B.C. Smith 1980, p. 141; Scharpf et al., 1978; Jones, 1974. Smith (1985:94)”*

(Menurut Smith (1980:141), Scharpf et al (1978) dan Jones (1974) yang dikutip oleh Smith (1985:94) pemerintah pusat tidak selalu menggunakan kontrol yang dimiliki dan beberapa Pemerintahan Daerah memiliki sumber daya yang dapat digunakan untuk menghadapi tekanan dari Pemerintah Pusat. Hal ini merupakan kesempatan yang baik untuk melakukan

perundingan, negosiasi dan inisiatif. Pemerintah Daerah berbeda-beda dalam ketersediaan mereka untuk menggunakan sumber daya politik, keuangan, hukum, dan administratif untuk menghadapi kontrol. Interaksi mungkin istilah yang lebih baik daripada kontrol ketika mendeskripsikan hubungan pusat daerah).

Kerjasama yang dilakukan dapat merupakan tindakan yang ditandai dengan semakin berkurangnya ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat dalam membangun daerahnya masing-masing. Kerjasama antar unit, organisasi, atau instansi antar pemerintahan daerah akan memberikan manfaat bersama seperti dalam hal transfer fiskal misalnya. Oleh karena itu, akan terdapat kebijakan-kebijakan yang beragam dari masing-masing institusi tersebut seperti yang disebutkan dalam pernyataan berikut.

*“Co-operation, collusion and competition characterize the relations between governments as much as coercion. Co-operation occurs because each political unit offers something of value to the other (especially in the case of fiscal transfers). Thus in all aspects of multi-organizational government we should not expect to find a single policy in each functional area being pursued by all units. Rather there will be different policies pursued by institutions with different capabilities, constituencies and preferences (Bish, 1978).”*

(Menurut Bish (1978) yang dikutip oleh Smith (1985:94), kerjasama, kolusi dan persaingan mencirikan hubungan antar pemerintahan sebanyak paksaan. Kerjasama terjadi karena setiap unit politik menawarkan sesuatu yang bernilai bagi unit politik lain (khususnya dalam kasus transfer fiskal). Dengan demikian dalam semua aspek dari banyak organisasi pemerintah tidak hanya terdapat satu kebijakan tunggal dalam masing-masing area fungsional yang berusaha dicapai oleh semua unit. Namun, akan terdapat kebijakan-kebijakan yang berbeda yang diikuti oleh institusi-institusi dengan kapabilitas, konstituen dan preferensi yang berbeda)

Pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam menyusun atau menentukan kebijakan berdasarkan kemampuan serta sumber daya yang dimilikinya. Hal tersebut dapat menyebabkan munculnya beragam kebijakan

dalam masing-masing institusi yang berbeda dengan kemampuan masing-masing institusi tersebut yang berbeda pula. Ketiga Pendekatan yang telah dijabarkan sebelumnya dapat digunakan untuk mengidentifikasi jenis seperti apa hubungan yang terjalin antar pemerintah. Seperti yang disebutkan oleh Bish yang dikutip oleh Smith hubungan antar pemerintahan dapat berupa kerjasama yang dilakukan antar pemerintah baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Oleh karenanya hubungan antar pemerintahan atau yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *Intergovernmental Relations* dapat dilihat dalam bentuk kerjasama antar pemerintahan.

### 5. Prinsip – Prinsip Kerjasama

Dibutuhkan prinsip yang berfungsi sebagai pedoman dalam mencapai keberhasilan kerjasama. Beberapa prinsip kerjasama yang disebutkan oleh Edralin (1997) yang dikutip oleh Keban (2007:10) diantaranya adalah sebagai berikut.

- a. **Transparansi.** Pemerintahan Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerjasama harus transparan dalam memberikan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan dalam rangka kerjasama tersebut, tanpa ditutup-tutupi.
- b. **Akuntabilitas.** Pemerintah Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerjasama harus bersedia untuk mempertanggungjawabkan, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan kegiatan kerjasama, termasuk kepada DPRD sebagai wakil rakyat, atau kepada para pengguna pelayanan publik.
- c. **Partisipatif.** Dalam lingkup kerjasama antar Pemerintah Daerah, prinsip partisipasi harus digunakan dalam bentuk konsultasi, dialog, dan negosiasi dalam menentukan tujuan yang harus dicapai, cara mencapainya dan mengukur kinerjanya, termasuk cara membagi kompensasi dan risiko.
- d. **Efisiensi.** Dalam melaksanakan kerjasama antar Pemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efisiensi yaitu bagaimana menekan biaya untuk memperoleh suatu hasil tertentu, atau bagaimana menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang lebih tinggi.
- e. **Efektivitas.** Dalam melaksanakan kerjasama antar Pemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efektivitas yaitu selalu mengukur keberhasilan dengan membandingkan target atau tujuan yang telah ditetapkan dalam kerjasama dengan hasil yang nyata diperoleh.

- f. **Konsensus.** Dalam melaksanakan kerjasama tersebut harus dicari titik temu agar masing-masing pihak yang terlibat dalam kerjasama tersebut dapat menyetujui suatu keputusan. Atau dengan kata lain, keputusan yang sepihak tidak dapat diterima dalam kerjasama tersebut.
- g. **Saling menguntungkan dan memajukan.** Dalam kerjasama antar Pemerintah Daerah harus dipegang teguh prinsip saling menguntungkan dan saling menghargai. Prinsip ini harus menjadi pegangan dalam setiap keputusan dan mekanisme kerjasama.

Penggunaan konsep *Intergovernmental Relations* (IGR) yang didasari dari prinsip-prinsip yang telah disebutkan sebelumnya dapat memiliki bentuk yang beragam yang didasarkan kebutuhan penggunaan IGR dalam menyesuaikan kondisi yang terjadi dalam penggunaannya. Beragam bentuk dari IGR dapat didasari dari macam pengaturannya serta dapat dibedakan berdasarkan bentuk pencapaian tujuan dan sasarannya yang berbeda-beda.

## 6. Tingkatan *Intergovernmental Relation*

*Intergovernmental relations* memiliki tahapan tertentu dalam prosesnya yang dapat digambarkan ke dalam tiga level. Hal ini seperti yang diungkapkan, Raadschelders (2003:113) yang menyebutkan dalam analisis hubungan antar pemerintah terdapat tiga level atau tingkatan pada *intergovernmental relations*, diantaranya adalah *federalism* (wright 1990) atau *intergovernmental constitution* (Toonen 1990), *intergovernmental relations* (Wright 1988), dan *intergovernmental management* (Agranoff 1990) yang akan dijabarkan dalam penjelasan berikut ini.

*The intergovernmental constitution (IGC) concerns the entirety of legal, political, social-cultural, and economic conditions, rules, norms, and values that provides the foundation for governance and government. The IGC level of government's structure and functioning serves as a normative framework defined in terms of state and administrative law, the (party) political system, historical circumstances and legacies of the past, civic*

*culture, public perception, public ethics, and administrative culture. The elected politicians are the most important actors at this level since they determine policy objective in the political environment (wright 1990, 74). the concept of intergovernmental relations (IGR) points the attention to the system of juridical, financial, political, and organizational relations between the various organizations and units that together constitute government. Hence, at the IGR level we emphasize, for instance the number of governmental units (see below), the administrative framework and organization, the tax system, central-local (financial, juridical, etc) relations, recruitment and career patterns of office-holders, and regional disparities. This is the level at which the generalist civil servants or top public managers play the most decisive role since they are most involved in coordinating policy between various branches and organizations. Finally, intergovernmental management (IGM) is the concept with which we refer to the problem-solving activities, procedures, techniques, and types of administration employed within the constitutional and intergovernmental framework. At this level we can situate the techniques for guidance, evaluation, and control of government activity, leadership and legitimacy, and human resources. This is level at which the specialist civil servants or policy professionals are the most important.*

Berdasarkan penjabaran tersebut IGC sebagai tingkatan atau level yang pertama dan terkait dengan kondisi hukum, politik, sosial-budaya, ekonomi, aturan, norma, dan nilai-nilai yang memberikan fondasi bagi pemerintahan. Tingkat IGC pada struktur pemerintah berfungsi sebagai kerangka normatif yang didefinisikan dalam istilah administrasi Negara dan istilah hukum. Aktor yang paling berperan penting dalam tingkatan ini adalah para politisi yang terpilih, hal ini dikarenakan mereka yang menentukan tujuan kebijakan dalam lingkungan politik. Pada tingkatan kedua yaitu IGR menunjukkan perhatian terhadap sistem yuridis, keuangan, hubungan politik, dan hubungan antar organisasi diantara berbagai organisasi dan unit-unit yang terlibat. Pada tingkat IGR terdapat penekanan pada unit pemerintah baik dalam kerangka administrasi dan organisasi maupun hubungan pusat-daerah (yuridis) yang dapat berkaitan dengan perekrutan dan pola karir pemegang jabatan, dan kesenjangan antar daerah. Pada tingkat IGR

ini Pejabat Publik (PNS) atau manajer publik di tingkat atas memainkan peran yang paling menentukan karena mereka yang paling terlibat dalam mengkoordinasikan kebijakan antara berbagai cabang dan organisasi. Tingkatan yang ketiga adalah IGM yang merupakan sebuah konsep yang merujuk pada kegiatan pemecahan masalah dan prosedur, pada tingkat ini teknik dapat digunakan sebagai pedoman dan evaluasi dalam pengendalian kegiatan, kepemimpinan, dan legitimasi pemerintah. Para spesialis atau para ahli kebijakan memegang peranan yang penting dalam tingkat IGM ini.

Tingkatan dalam konsep *intergovernmental relations* juga dikemukakan oleh Toonen (1991:46) yang menyebutkan tiga tindakan dari sistem *Intergovernmental* yang dicirikan dengan beberapa karakteristik sebagai berikut.

- a. *intergovernmental constitution (IGC)*
  - 1) *constitutional and basic law*
  - 2) *(party) political system*
  - 3) *socio-economic developments*
  - 4) *historical circumstances*
  - 5) *civic culture/public perception*
- b. *Intergovernmental Relations (IGR)*
  - 1) *administrative framework and organization*
  - 2) *tax system and central-local finance*
  - 3) *recruitment and career patterns*
  - 4) *regional disparities*
  - 5) *images*
- c. *Intergovernmental management (IGM)*
  - 1) *techniques for guidance, evaluation and control*
  - 2) *leadership and legitimacy*
  - 3) *human resources*
  - 4) *ethos and administrative culture*

Dari berbagai penjelasan mengenai tingkatan dalam sistem *intergovernmental* yang telah dijabarkan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa

pada tingkatan IGC ditandai dengan kegiatan proses negosiasi dalam menyusun kesepakatan kerjasama yang nantinya akan dijadikan pedoman dalam pelaksanaan kerjasama yang. Pada tingkatan IGR lebih menekankan pada aspek administratif dan organisasional yang berfokus pada koordinasi diantara unit pemerintah atau organisasi yang terlibat. Sedangkan dalam tingkat IGM berfokus pada pelaksanaan dan operasional sebuah kerjasama. *Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh pelaksanaannya melalui beberapa tahapan seperti IGC yang ditandai dengan adanya konsensus dalam kegiatan kesepakatan dan perjanjian kerjasama, tahapan IGR dalam koordinasi dalam sharing pembiayaan dan personil, serta tahapan IGM yang ditemui dalam kegiatan operasional pelaksanaan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

#### **E. Hubungan Kebijakan Publik dengan *Intergovernmental Relations***

Setiap defnisi kebijakan publik menyebutkan bahwa kebijakan dibuat dengan tujuan untuk memecahkan permasalahan publik. Berbagai upaya dapat dilakukan pemerintah dalam memecahkan persoalan publik, upaya yang dapat dilakukan diantaranya adalah dengan menjalin hubungan dengan pihak atau stakeholder lain. Seperti yang telah disebutkan dalam konsep pembelajaran kebijakan publik bahwa POL mengarah pada upaya dari berbagai stakeholder dalam menciptakan perubahan pada kebijakan publik. Konsep *policy network* juga dapat digunakan sebagai instrumen dalam kebijakan publik dengan membangun interaksi dengan pihak-pihak lain lain dalam memecahkan persoalan. Sama halnya dengan berbagai konsep dari studi kebijakan publik tersebut, konsep

*Intergovernmental relations* juga berfokus pada kegiatan yang dilakukan dengan menjalin hubungan kerjasama dengan pihak lain dalam mencapai sebuah tujuan. Oleh karena itu, keterkaitan antara kebijakan publik dan *intergovernmental relations* adalah bahwa *intergovernmental relations* dapat menjadi sebuah pendekatan atau cara yang dapat dilakukan melalui kebijakan publik dalam menyelesaikan persoalan-persoalan publik yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh pemerintah atau pihak tertentu, melainkan membutuhkan sebuah kerjasama dari berbagai stakeholder dalam memecahkan persoalan yang ada.

#### **F. Penyediaan Infrastruktur dan Kerjasama Antar Pemerintah Daerah dalam Kajian Normatif**

Penyediaan infrastruktur suatu daerah memiliki peran penting dalam pembangunan daerah itu sendiri. Hal ini seperti yang disebutkan dalam RPJMN 2004-2009 yang menegaskan bahwa pembangunan infrastruktur sangat penting, terutama sebagai: (1) tulang punggung produksi dan pola distribusi barang dan penumpang, (2) perekat utama Negara Kesatuan Republik Indonesia, (3) pemicu pembangunan suatu kawasan, (4) pembuka keterisolasian suatu wilayah, dan (5) prasyarat kesuksesan pembangunan di berbagai sektor. Berdasarkan pentingnya peran infrastruktur tersebut, maka diperlukan percepatan pembangunan atau penyediaan infrastruktur suatu daerah. Infrastruktur yang dimaksud dalam percepatan pembangunan diantaranya adalah infrastruktur transportasi, jalan, sumber daya air dan sebagainya seperti yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2005 tentang Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur pada

pasal 5 diantaranya adalah infrastruktur transportasi, infrastruktur jalan, infrastruktur pengairan, infrastruktur air minum dan sanitasi, infrastruktur telematika, infrastruktur ketenagalistrikan, dan infrastruktur pengangkutan minyak dan gas bumi.

Kemampuan daerah dalam penyediaan dan pengelolaan infrastruktur daerah berbeda-beda. Hal ini didasarkan atas potensi, sumber daya, dan kapasitas yang dimiliki dari masing-masing daerah. Perbedaan sumber daya dan kemampuan daerah dalam penyediaan dan pengelolaan infrastruktur akan dapat mengakibatkan kesenjangan pembangunan antar daerah. Untuk dapat mengatasi hal tersebut maka dapat dilakukan sebuah pola kerjasama dalam penyediaan dan pengelolaan infrastruktur. Dalam penyediaannya persoalan infrastruktur bukan hanya dapat melibatkan antara pemerintah dengan swasta, namun juga dapat melibatkan antar pemerintah daerah.

Secara formal pengaturan mengenai kerjasama antar daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang tata cara pelaksanaan kerjasama antar daerah. Dalam pasal 2 disebutkan beberapa prinsip kerjasama antar daerah yang terdiri dari: efisiensi, efektivitas, sinergi, saling menguntungkan, kesepakatan bersama, itikad baik, mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, persamaan kedudukan, transparansi, keadilan; dan kepastian hukum. Sedangkan dalam pasal 4 disebutkan bahwa, “objek kerja sama daerah adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik”. Bentuk kebijakan kerjasama dapat dituangkan dalam bentuk

perjanjian kerjasama seperti yang telah disebutkan dalam pasal 5. Berdasarkan Peraturan Pemerintah yang telah disebutkan sebelumnya, menunjukkan bahwa setiap daerah memiliki kewenangan untuk melakukan kerjasama dengan daerah lain berdasarkan kebutuhan masing-masing dalam menyelesaikan persoalan daerah dan dalam rangka pemerataan pembangunan daerah.

### **G. Perspektif Peneliti**

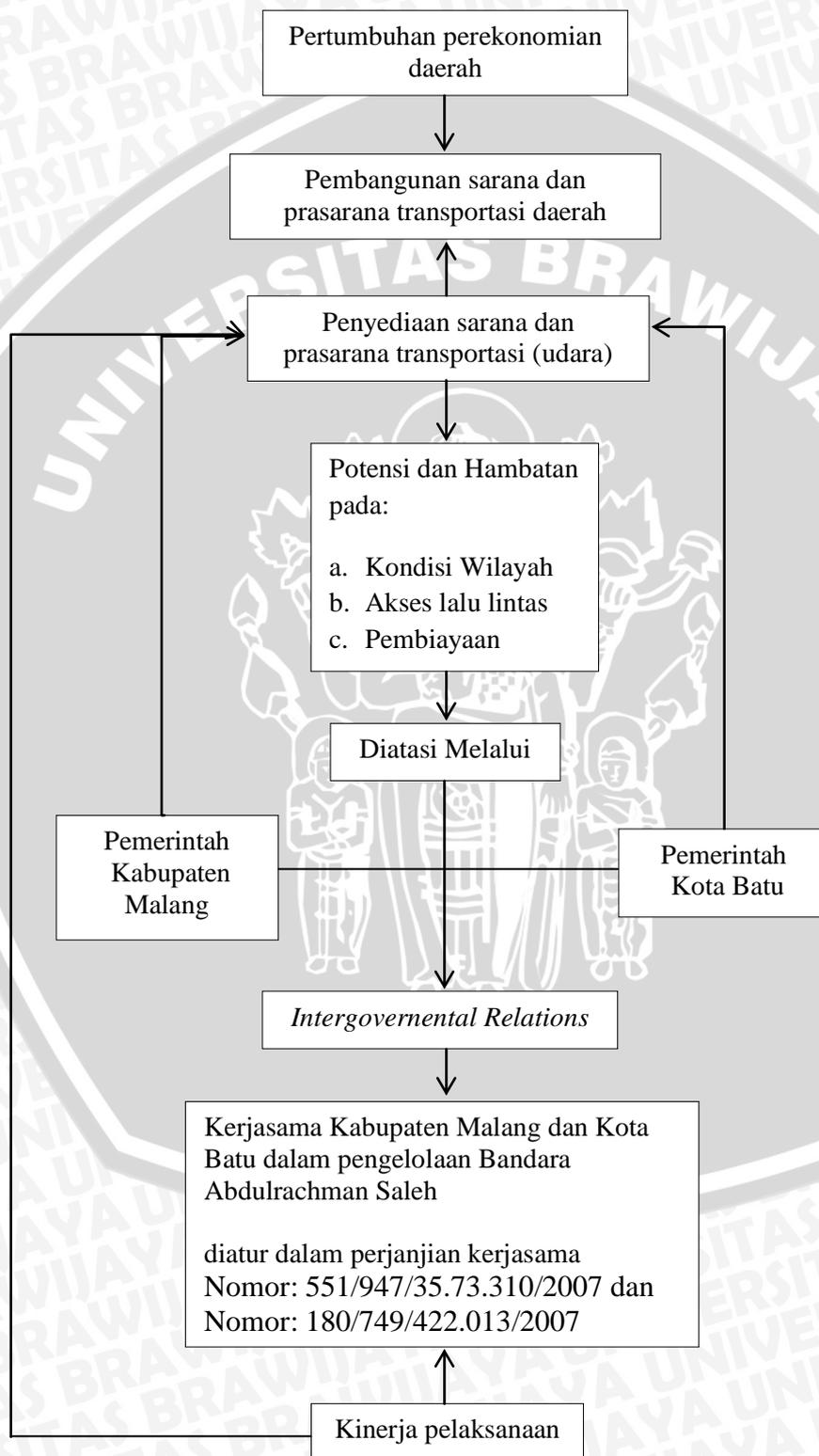
Otonomi daerah ditandai dengan besarnya kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur sendiri urusannya daerahnya. Kewenangan yang diberikan dalam otonomi daerah dimanfaatkan secara beragam oleh masing-masing pemerintah daerah. Saat ini banyak dijumpai penggunaan otonomi daerah yang mengarah pada munculnya sikap ego daerah. Ego daerah yang dipertahankan akan berakibat pada kesenjangan dalam pemerataan pembangunan antar daerah yang tidak menutup kemungkinan akan dapat menimbulkan konflik antar penduduk dan antar daerah. Setiap daerah tidak luput dari keterbatasan dalam membangun daerahnya, hal ini dikarenakan setiap daerah memiliki potensi yang beragam berdasarkan karakteristik wilayahnya. Akan tetapi, ego daerah terkadang menjadi persoalan bagi masing-masing daerah membangun daerahnya bersama-sama.

Munculnya persoalan-persoalan tersebut harus segera dapat diatasi bersama. Salah satu bentuk kebijakan yang dapat dipilih untuk menyelesaikan persoalan ini adalah dengan membangun hubungan yang baik antar pemerintah daerah yang dapat dijalin melalui kerjasama. Pilihan kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah melalui kerjasama antar pemerintah daerah dapat memberikan

peluang lebih banyaknya interaksi agar tercipta hubungan yang harmonis antar pemerintah daerah. *Intergovernmental Relations* dapat memberikan kemudahan dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang dapat melampaui batas-batas wilayah administratif serta dapat mengurangi kesenjangan dalam pemerataan pembangunan antar daerah. Karena pada dasarnya kebijakan merupakan suatu tindakan yang diambil dalam menyelesaikan sebuah persoalan, maka penggunaan *Intergovernmental Relations* dapat menjadi sebuah pendekatan atau cara yang dapat dilakukan melalui kebijakan publik dalam menyelesaikan persoalan-persoalan publik yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh pemerintah atau pihak tertentu, melainkan membutuhkan sebuah kerjasama sari berbagai stakeholder dalam memecahkan persoalan yang ada. Berdasarkan hal-hal tersebut maka penggunaan *Intergovernmental Relations* semakin diperlukan tidak terkecuali dalam persoalan penyediaan dan pengelolaan sarana dan prasarana transportasi daerah. Dalam mengkaji kebijakan yang dilakukan melalui kerjasama antar pemerintah daerah diperlukan pemahaman terkait teori kebijakan dan teori mengenai hubungan yang terjalin antar pihak-pihak yang terlibat yang dapat disebut dengan *Intergovernmental Relations*.

### H. Kerangka Berpikir

Gambar 1 Diagram Alur Pikir Penelitian



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Terdapat dua pendekatan dalam metode penelitian, yaitu pendekatan kualitatif dan pendekatan kuantitatif. Pendekatan yang digunakan dalam metode penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dipilih karena dianggap sesuai dalam mengkaji dan menganalisa permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Penelitian ini membahas terkait fenomena sosial yang sedang terjadi dalam masyarakat, sehingga metode yang sesuai dalam mengkaji persoalan yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah dengan pendekatan kualitatif. Hal ini seperti yang telah disebutkan oleh Pasolong (2012:8) bahwa jenis penelitian kualitatif berlandaskan pada filsafat fenomenologis. Metode penelitian dengan pendekatan kualitatif dapat dikatakan sebagai metode interpretif karena data hasil penelitian lebih berkenaan dengan interpretasi terhadap data yang ditemukan di lapangan. Oleh karenanya, data yang terkumpul dan analisisnya lebih bersifat kualitatif (Sugiyono, 2009:7). Karena dilakukan interpretasi terhadap data baik dalam analisis maupun hasilnya, maka jenis penelitian yang paling sesuai adalah jenis penelitian deskriptif. Jenis penelitian deskriptif dilakukan melalui langkah-langkah seperti mencatat, menganalisa, dan menginterpretasikan kondisi di lapangan. Hal ini seperti yang telah disebutkan oleh Sugiyono yang dikutip Pasolong (2012: 75) sebagai berikut.

Penelitian deskriptif (penggambaran), yaitu suatu penelitian yang mendeskripsikan apa yang terjadi pada saat melakukan penelitian. Di dalamnya terdapat upaya mendeskripsikan, mencatat, menganalisa, dan menginterpretasikan kondisi-kondisi yang sekarang ini terjadi atau ada. Jadi penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan saat ini, dan melihat kaitan antara variabel-variabel yang ada. penelitian ini tidak menguji hipotesa, melainkan hanya mendeskripsikan informasi apa adanya secara obyektif.

Metode penelitian deskriptif kualitatif mengutamakan peneliti dalam melihat kondisi obyek yang alamiah dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci. Dalam penelitian kualitatif, “proses” penelitian merupakan sesuatu yang lebih penting dibanding dengan “hasil” yang diperoleh karena itu peneliti sebagai insrumen pengumpul data merupakan satu prinsip utama. hanya dengan keterlibatan peneliti dalam proses pengumpulan data hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan (Pasolong, 2012:32).

## **B. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian ditetapkan dengan tujuan membatasi objek kajian agar tidak meluas dan tidak memberikan kesulitan bagi peneliti dalam menentukan data-data yang diperlukan dalam penelitiannya. Seperti yang disebutkan Spradley yang dikutip oleh Sugiyono (2009:208) menyatakan bahwa, “fokus merupakan domain tunggal atau beberapa domain yang terkait dari situasi sosial. Dalam penelitian kualitatif, penentuan fokus lebih diarahkan pada tingkat kebaruan informasi yang akan diperoleh dari situasi sosial (lapangan)”. Alasan pemilihan fokus dalam penelitian didasarkan atas pertimbangan bahwa fokus tersebut merupakan poin-poin yang menjabarkan substansi yang dikaji secara lebih detail dari masing-masing rumusan masalah yang telah ditentukan sebelumnya.

Berikut ini adalah beberapa fokus penelitian yang telah ditentukan oleh peneliti.

1. Penerapan Konsep *Intergovernmental Relations* dalam Kebijakan Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
  - a. Pentingnya *Intergovernmental Relations* dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
  - b. Proses kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
2. Evaluasi Kinerja Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
  - a. Pemanfaatan Sumber Daya dan Fasilitas dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
  - b. Pelaksanaan Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
  - c. Pencapaian Tujuan Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
  - d. Dampak Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh

### **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

#### **1. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti akan melaksanakan penelitiannya. Lokasi penelitian yang ditentukan dalam penelitian ini adalah di Kabupaten Malang dan Kota Batu. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa kedua daerah yang berbatasan langsung ini memiliki

hubungan keterkaitan yang erat. Sebelum menjadi daerah otonom baru yang terbentuk pada tahun 2004, sebelumnya Kota Batu merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Malang yaitu pada sub satuan wilayah pengembangan I (SSWP I) Malang Utara. Keterkaitan sejarah hubungan antara dua daerah tersebut memberikan kesempatan dua daerah tersebut untuk dapat bekerjasama dalam menyelesaikan persoalannya masing-masing khususnya terkait permasalahan lintas daerah seperti persoalan penyediaan dan pengelolaan infrastruktur termasuk sarana transportasi udara. Kesempatan kerjasama tersebut didasarkan pertimbangan adanya ketersediaan potensi sarana transportasi udara beserta aksesnya yang dimiliki Kabupaten Malang yang dibutuhkan pula Kota Batu karena keterbatasannya untuk menyediakan dan mengelola sarana transportasi udara secara sendiri tanpa kerjasama dengan pihak lain. Sehingga persoalan ini dapat diatasi melalui kerjasama yang dapat dilakukan antara kedua pihak tersebut.

## **2. Situs Penelitian**

Situs penelitian adalah letak yang sebenarnya bagi peneliti untuk terjun langsung ke lapangan untuk dapat memotret gambaran dan kondisi yang terjadi dalam rangka mengumpulkan dan memperoleh data serta informasi yang dibutuhkan dalam penelitian. Penentuan situs penelitian didasarkan atas pertimbangan bahwa tempat tersebut termasuk dalam lokasi penelitian dan berkaitan dengan pihak-pihak yang terlibat dalam permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian. Berdasarkan hal-hal tersebut maka ditetapkan situs penelitian sebagai berikut:

- a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Malang, sebagai instansi yang mewakili pemerintah Kabupaten Malang dalam perencanaan kerjasama pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
- b. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Batu, sebagai instansi yang mewakili pemerintah Kota Batu dalam perencanaan kerjasama pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
- c. Dinas Perhubungan dan Komunikasi Informasi Kabupaten Malang, sebagai instansi yang melaksanakan kerjasama pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
- d. Dinas Perhubungan dan Komunikasi Informasi Kota Batu, sebagai instansi yang melaksanakan kerjasama pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
- e. Unit Pelaksana Teknis Bandara Abdulrachman Saleh yang dikelola oleh Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur sebagai pelaksana teknis operasional pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

#### **D. Sumber Data**

##### **1. Data Primer**

Menurut Sugiyono (2009:225) menyebutkan bahwa, “data primer adalah sumber data yang langsung memberikan informasi data kepada pengumpul data. Dengan demikian, sumber data dalam penelitian ini adalah informan, yaitu orang-orang yang diamati dan memberikan data berupa kata-kata atau tindakan yang berkaitan serta mengetahui dan mengerti masalah yang sedang diteliti. Data

primer diperoleh peneliti secara langsung dari sumbernya dapat melalui observasi maupun wawancara”. Adapun data primer berdasarkan fokus penelitian yang diperoleh dari hasil penelitian yang telah dilakukan adalah sebagai berikut.

a. Data terkait penerapan konsep *Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh terdiri dari:

- 1) Hal-hal yang melatarbelakangi diperlukannya kerjasama antara pemerintah Kota Batu dengan Kabupaten Malang dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
- 2) Potensi dan keterbatasan yang dimiliki oleh masing-masing daerah dalam menyediakan dan mengelola sarana transportasi udara beserta infrastruktur penunjangnya
- 3) Pihak yang terlibat dalam kerjasama serta kondisi pelaksanaan di setiap tahap kerjasama (tahap IGC, IGR, dan IGM).
- 4) Sinergi antara pihak-pihak yang terlibat dalam kerjasama

b. Data terkait evaluasi kinerja kerjasama dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh

- 1) Sumber daya yang digunakan dalam kerjasama seperti sumber daya anggaran, sumber daya manusia, fasilitas, dan informasi dalam pelaksanaan kerjasama
- 2) Petunjuk pelaksanaan yang digunakan serta proses pelaksanaannya
- 3) Hasil kegiatan kerjasama dan pencapaian tujuan kerjasama

- 4) Manfaat hasil kegiatan, serta dampak yang dirasakan dari manfaat kegiatan

## 2. Data Sekunder

Menurut Sugiyono (2009:225) “data sekunder yaitu sumber data yang tidak secara langsung memberikan data kepada pengumpul data. Data sekunder dapat diperoleh berdasarkan hasil penelusuran yang disampaikan atau dilaporkan orang lain selain peneliti”. Berikut ini adalah data-data fokus penelitian yang diperoleh dari dokumen-dokumen, arsip-arsip, yang berkaitan dengan kerjasama dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh yang dilakukan Pemerintah Kota Batu dengan Pemerintah Kabupaten Malang.

- a. Gambaran umum Kota Batu dan Kabupaten Malang
- b. Landasan hukum dan petunjuk pelaksanaan kerjasama
- c. Data potensi daerah
- d. Data kronologi proses pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
- e. Data penggunaan sumber daya anggaran, sumber daya manusia, informasi dan fasilitas dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
- f. Data pelaksanaan, hasil, dan dampak kerjasama pengelolaan bandara

## E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan teknik yang digunakan dalam menghimpun data-data yang diperlukan oleh peneliti. Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan terdiri dari tiga teknik sebagai berikut.

### 1. Pengamatan (Observasi)

Observasi merupakan suatu pengamatan secara langsung terhadap objek yang ingin diteliti di lapangan. Menurut Margono (199) yang dikutip oleh Zuriah (2009: 173) observasi diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada objek penelitian. Pengamatan dan pencatatan ini dilakukan terhadap objek di tempat terjadi atau berlangsungnya peristiwa. Berdasarkan jenisnya, observasi dibagi menjadi 2 (dua) yaitu sebagai berikut.

- a. Observasi langsung, yaitu observasi yang dilakukan di mana observer berada bersama objek yang diselidiki
- b. Observasi tidak langsung, yaitu observasi atau pengamatan yang dilakukan tidak pada saat berlangsungnya suatu peristiwa yang akan diteliti, misalnya melalui film, rangkaian slide, atau, rangkaian foto.

### 2. Wawancara

Wawancara adalah kegiatan Tanya jawab antara dua orang atau lebih secara langsung. pewawancara disebut *interviewer*, sedangkan orang yang diwawancarai disebut *interviewee*. Metode wawancara bisa dilakukan secara langsung (*personal interview*) maupun tidak langsung. Wawancara merupakan

suatu proses interaksi dan komunikasi verbal dengan tujuan untuk mendapatkan informasi penting yang diinginkan. Dalam kegiatan wawancara terjadi hubungan antara dua orang atau lebih, di mana keduanya berperilaku sesuai dengan status dan peranan mereka masing-masing (Idrus, 2009:120). Adapun *interviewee* atau pihak yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut

- a. Bapak Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub dan Kominfo Kabupaten Malang
- b. Bapak Satriyo Wicaksono selaku Kabid Perencanaan Sarana dan Prasarana Bappeda Kota Batu
- c. Bapak Yuli dari Dinas Perhubungan, Informasi, dan Komunikasi Kota Batu
- d. Bapak Holili selaku Kepala Sub Bagian Tata Usaha Unit Pelaksana Teknis Bandara Abdulrachman Saleh

### 3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data melalui peninggalan tertulis, seperti arsip, buku-buku tentang teori, pendapat, dalil atau hukum, dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penelitian (Zuriah, 2009:191). Dalam penelitian ini dokumentasi yang dilakukan dalam rangka pengumpulan data sekunder diantaranya adalah dengan menggunakan berbagai sumber sebagai berikut.

- a. Referensi buku dan jurnal terkait konsep kebijakan publik dan konsep *Intergovernmental Relations*

b. Dokumen peraturan dan perundang-undangan

- 1) Dokumen perjanjian kerjasama tentang Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh Nomor : 119/06/421.022/2007, Nomor : 180/749/422.013/2007 antara TNI AU Abdulrachman Saleh, Dishub Pemprov Jatim, Dishub Pemkab Malang, dan Dishub Pemkot Batu.
- 2) Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2005 tentang Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah
- 4) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009

c. Dokumen dan arsip pemerintah daerah yang diantaranya adalah sebagai berikut.

- 1) Dokumen Rencana Tata Ruang Khusus Sekitar Bandara Abdulrachman Saleh 2005
- 2) Dokumen revisi RTRW Kabupaten Malang 2007,
- 3) Dokumen Tataran Transportasi Lokal Kabupaten Malang 2007,
- 4) Dokumen Laporan Akhir RIPPDA 2010-2020,
- 5) Hasil-Hasil Pembangunan Kabupaten Malang 2009-2012
- 6) Batu Dalam Angka 2011

d. Situs resmi Pemerintah Daerah Kabupaten Malang dan Kota Batu serta situs resmi Kementrian Perhubungan Republik Indonesia

## F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merupakan alat bantu bagi peneliti dalam mengumpulkan data. Kualitas instrumen akan menentukan kualitas data yang terkumpul (Arikunto dalam Zuriyah 2009:168). Data yang diperlukan untuk menjawab permasalahan yang ditanyakan dalam penelitian diperoleh melalui penggunaan instrument penelitian. Dalam metode penelitian Kualitatif peneliti merupakan instrument utama penelitian yang berfungsi sebagai pengumpul data dengan memanfaatkan panca inderanya dalam menangkap fenomena-fenomena yang terjadi di lapangan. Berikut ini adalah instrument penunjang lainnya yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

- a. Pedoman wawancara (*interview guide*), yaitu serangkaian pertanyaan yang disusun untuk diajukan pada pihak-pihak informan yang menjadi sumber data penelitian.
- b. Catatan lapangan (*fields notes*), dipergunakan untuk mencatat apa yang telah dilihat, didengar, dialami, dan dipikirkan oleh peneliti dalam prose pengumpulan data di lapangan. *Fields notes* yang digunakan nantinya didasarkan atas pertimbangan pada kemampuan pencatatan, pendokumentasian (foto) dan alat perekam suara.
- c. Pedoman observasi (*observation schedule*) yaitu serangkaian arahan/pedoman dalam melakukan observasi yang disusun berdasarkan pertanyaan penelitian
- d. Alat tulis menulis, sebagai alat bantu dalam pencatatan hal-hal penting selama wawancara dan observasi di lapangan.

### G. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian merupakan suatu kegiatan yang sangat penting dan memerlukan ketelitian serta kekritisan dari peneliti. Analisis data penggunaannya sangat dibutuhkan dalam mengolah data untuk memberikan hasil akhir penelitian. Analisis data dalam metode penelitian kualitatif digambarkan dengan penggunaan kata-kata. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data interaktif oleh Miles dan Huberman.

#### Model Miles dan Huberman

Miles dan Huberman (1984) yang dikutip oleh Sugiyono (2009:246) menyebutkan bahwa, “aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data yaitu data *reduction*, data *display*, dan *conclusion*”. Idrus (2009:147) menyebutkan Huberman dan Miles mengajukan model analisis data yang disebutnya sebagai model interaktif. Dalam model interaktif, empat jenis kegiatan analisis seperti pengumpulan data, reduksi, *display* data, dan verifikasi merupakan proses siklus dan interaktif. Dengan sendirinya peneliti harus memiliki kesiapan untuk bergerak aktif di antara empat sumbu kumparan itu selama pengumpulan data, selanjutnya bergerak bolak-balik diantara kegiatan reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan/verifikasi selama penelitian.

Berikut ini adalah penjabaran dari masing-masing proses dalam analisis interaktif Miles dan Huberman

#### a. Tahap Pengumpulan Data

Idrus (2009:148) menyebutkan pada tahap ini peneliti melakukan proses pengumpulan data dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang telah ditentukan sejak awal. Proses pengumpulan data sebagaimana diungkap di muka harus melibatkan sisi aktor (informan), aktivitas, latar, atau konteks terjadinya peristiwa. Data penelitian kualitatif adalah segala sesuatu yang diperoleh dari yang dilihat, didengar, dan diamati. Dengan demikian, data dapat berupa catatan lapangan sebagai hasil amatan, deskripsi wawancara, catatan harian/pribadi, foto, pengalaman pribadi, jurnal, cerita sejarah, riwayat hidup, surat-surat, agenda, atribut seseorang, simbol-simbol yang melekat dan dimiliki, dan banyak hal lain selain hasil matan dan pendengaran.

#### b. Tahap Reduksi Data

Reduksi data dapat diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data berlangsung secara terus menerus sejalan pelaksanaan penelitian berlangsung. Tahapan reduksi data merupakan bagian kegiatan analisis sehingga pilihan-pilihan peneliti tentang bagian data mana yang dikode, dibuang, pola-pola mana yang meringkas sejumlah bagian yang tersebut, cerita-cerita apa yang berkembang, merupakan pilihan-pilihan analitis. Dengan begitu, proses reduksi data dimaksudkan untuk lebih menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang bagian data yang tidak diperlukan, serta mengorganisasi data sehingga memudahkan untuk dilakukan

penarikan kesimpulan yang kemudian akan dilanjutkan dengan proses verifikasi (Idrus, 2009:150).

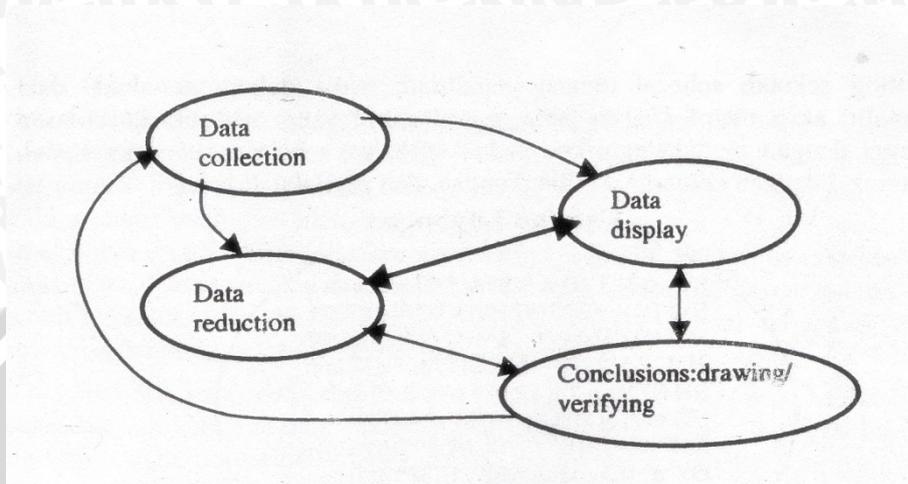
#### c. Penyajian Data

Penyajian data merupakan sekumpulan informasi yang tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan mencermati penyajian data ini, peneliti akan lebih mudah memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan. Artinya apakah peneliti meneruskan analisisnya atau mencoba untuk mengambil sebuah tindakan dengan memperdalam temuan tersebut (Idrus, 2009:151).

#### d. Verifikasi dan Penarikan Kesimpulan

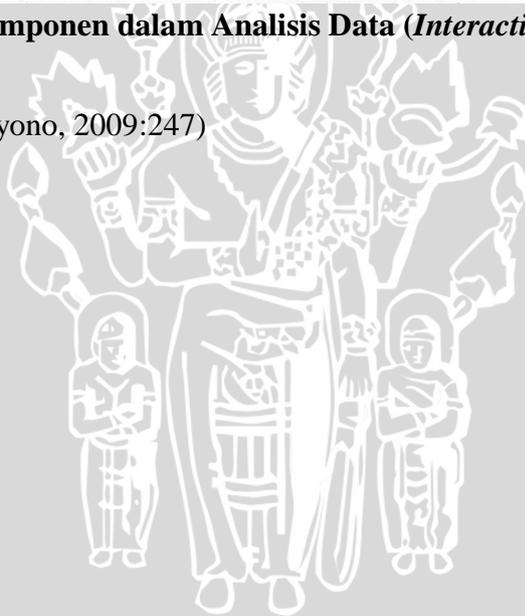
Dimaknai sebagai penarikan arti data yang telah ditampilkan. Pemberian makna ini tentu saja sejauh pemahaman peneliti dan interpretasi yang dibuatnya. Beberapa cara yang dapat dilakukan dalam proses ini adalah dengan melakukan pencatatan untuk pola-pola dan tema yang sama, pengelompokan, dan pencarian kasus-kasus negatif (kasus khas, berbeda, mungkin pula menyimpang dari kebiasaan yang ada di masyarakat). Dalam kegiatan kualitatif, penarikan kesimpulan dapat saja berlangsung saat proses pengumpulan data berlangsung, baru kemudian dilakukan reduksi dan penyajian data. Hanya saja perlu disadari bahwa kesimpulan yang dibuat itu bukan sebagai sebuah kesimpulan final. Hal ini karena setelah proses penyimpulan tersebut, peneliti dapat saja melakukan verifikasi hasil temuan ini kembali di lapangan. Dengan begitu, kesimpulan yang

diambil dapat sebagai pemicu peneliti untuk lebih memperdalam lagi proses observasi dan wawancaranya (Idrus, 2009:151).



**Gambar 2** Komponen dalam Analisis Data (*Interactive Model*)

Sumber : (Sugiyono, 2009:247)



## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Penyajian Data Umum

##### 1. Gambaran Umum Kabupaten Malang

Kabupaten Malang terletak di Provinsi Jawa Timur yang memiliki luas wilayah sebesar 3.534,86 km<sup>2</sup> atau sama dengan 353.486 ha. Jumlah penduduknya adalah 2.446.218 jiwa pada tahun 2010. Struktur Wilayah Administrasi Pemerintahan Kabupaten Malang terdiri dari 33 Kecamatan, 12 Kelurahan, 378 Desa, 1.329 Dusun, 3.147 Rukun Warga, dan 14.700 Rukun Tetangga (Situs Resmi Pemerintah Kabupaten Malang).

##### a. Kondisi Geografis

Kabupaten Malang terletak pada 112°17'10,90" sampai 112°57'00" Bujur Timur, 7°44'55,11" sampai 8°26'35,45" Lintang Selatan. Batas wilayah administrasi Kabupaten Malang terdiri dari :

Sebelah Barat : Blitar dan Kediri

Sebelah Utara : Jombang, Mojokerto dan Pasuruan

Sebelah Timur : Probolinggo dan Lumajang

Sebelah Selatan : Samudera Indonesia

Sedangkan di bagian tengah wilayah Kabupaten Malang dibatasi oleh Kota Malang dan Kota Batu (Situs Resmi Pemerintah Kabupaten Malang).



Gambar 3 Peta Kabupaten Malang

Sumber : [www.malangkab.go.id](http://www.malangkab.go.id)

**b. Kondisi Demografis Kabupaten Malang**

**Tabel 3 Struktur Kependudukan Kabupaten Malang**

No	URAIAN	SATUAN	2009	2010	2011	2012 *)	Ket
1	Luas Wilayah	Km <sup>2</sup>	3,534.86	3,534.86	3,534.86	3,534.86	
2	Jumlah Penduduk	Jiwa	2,443,609	2,446,218	2,466,277	2,487,120	
	- Laki-laki	Jiwa	1,227,880	1,229,773	1,239,857	1,247,180	
3	- Perempuan	Jiwa	1,215,729	1,216,445	1,226,420	1,239,940	
4	Pertumbuhan Penduduk	Prosen	0.51	0.82	0.82	0.85	
5.	Kepadatan Penduduk	Jiwa/Km <sup>2</sup>	691	692	698	704	

Sumber : Hasil-Hasil Pelaksanaan Pembangunan Kabupaten Malang Tahun 2009-2012

### c. Kondisi Transportasi Kabupaten Malang

Letak Kabupaten Malang yang dikelilingi oleh enam Kabupaten dan Samudera Indonesia merupakan letak geografis yang strategis. Hal ini ditandai dengan makin ramainya jalur transportasi yang melalui Kabupaten Malang dari waktu ke waktu. (Tataran Transportasi Lokal Kabupaten Malang 2007:I-1). Prasarana Wilayah di Kabupaten Malang khususnya transportasi di Kabupaten Malang memiliki hubungan dengan sistem Nasional dan Provinsi yang didukung oleh sistem jalan arteri primer, kereta api ke Surabaya dan Jakarta, Bandara Abdulrachman Saleh. Prasarana wilayah transportasi diantaranya Jalan Raya, Kereta Api, Angkutan Laut, dan Angkutan Udara. (Revisi RTRW Kabupaten Malang 2007).

Prasarana transportasi udara di Kabupaten Malang terdapat di Kecamatan Pakis yakni bagian timur laut Kabupaten Malang dengan jarak sekitar 5 km dari pusat Kota Malang. Lanud Abdulrachman saleh sebelumnya merupakan bandara untuk kepentingan militer, kemanusiaan dan pertahanan Negara saja, namun seiring dengan perkembangan dan adanya potensi penumpang yang cukup besar, maka saat ini bandara Abdulrachman saleh telah dibuka untuk umum/komersil dengan tipe bandara adalah tipe C. Wilayah Lanud Abdulrachman Saleh mempunyai luas 7837,2 Ha dengan luas kawasan pertanian 5026,5 Ha dan kawasan terbangun sebesar 2360,7 Ha. (Tataran Transportasi Lokal Kabupaten Malang 2007:III-80). Secara umum sesuai dengan rencana struktur tata ruang Jawa Timur, maka penataan ruang pengembangan sistem transportasi udara adalah pengembangan tata guna ruang untuk kepentingan jalur penerbangan, jalur

komunikasi dan jalur hankam. Pengembangan transportasi udara dapat ditempuh melalui pengadaan fasilitas dan perangkat penunjang operasional bandara. (Tataran Transportasi Lokal Kabupaten Malang 2007:III-29).

## 2. Gambaran Umum Kota Batu

Kota Batu merupakan daerah otonom baru di Provinsi Jawa Timur yang terbentuk pada tahun 2004. Sebelumnya Kota Batu merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Malang yaitu pada Sub Satuan Wilayah Pengembangan I (SSWP I) Malang Utara. Pada Tahun 2010 Kota Batu terbagi menjadi 3 Kecamatan yaitu Kecamatan Batu, Kecamatan Junrejo, dan Kecamatan Bumiaji dan terdiri dari 24 desa/kelurahan, 231 RW dan 1.092 RT (Batu Dalam Angka 2011).

### a. Kondisi Geografis

Secara umum Kota Batu dapat dibagi menjadi 2 bagian utama yaitu daerah lereng/bukit dengan proporsi lebih luas dan daerah daratan. Luas kawasan Kota Batu secara keseluruhan adalah sekitar 19.908,72 ha atau sekitar 0,42 persen dari total luas Jawa Timur. Sebagian besar lahan digunakan untuk pertanian.

Gambaran penggunaan lahan di Kota Batu dalam tabel berikut :

**Tabel 4 Penggunaan Lahan di Kota Batu**

No	Jenis Lahan	Luas (Hektar)	% Luas
1	Permukiman	1.496,58	7,52
2	Sawah	2.474,05	12,43
3	Sawah Tadah Hujan	93,23	0,47
4	Tegalan	5.047,57	25,35
5	Kebun	1.049,76	5,27

Sumber : Laporan Akhir RIPPDA 2010-2020

Sebagai daerah yang topografinya sebagian besar wilayah perbukitan. Berdasarkan data BPS Kota Batu tahun 2012 terdapat tiga gunung yang mengapit Kota Batu yaitu Gunung Panderman (2.010 meter), Gunung Welirang (3.156 meter), dan Gunung Arjuno (3.339 meter). Dilihat ketinggiannya, wilayah Kota Batu dibedakan menjadi enam kategori yaitu mulai dari 600 MDPL sampai dengan lebih dari 3000 MDPL. Dari enam kategori tersebut wilayah yang paling luas berada pada ketinggian 1000-1500 MDPL yaitu seluas 6.493,64 ha. Kemiringan lahan (slope) di Kota Batu berdasarkan data dari peta kontur Bakosurtanal tahun 2001 diketahui bahwa sebagian besar wilayah Kota Batu mempunyai kemiringan sebesar 25-40 % dan kemiringan >40 %.

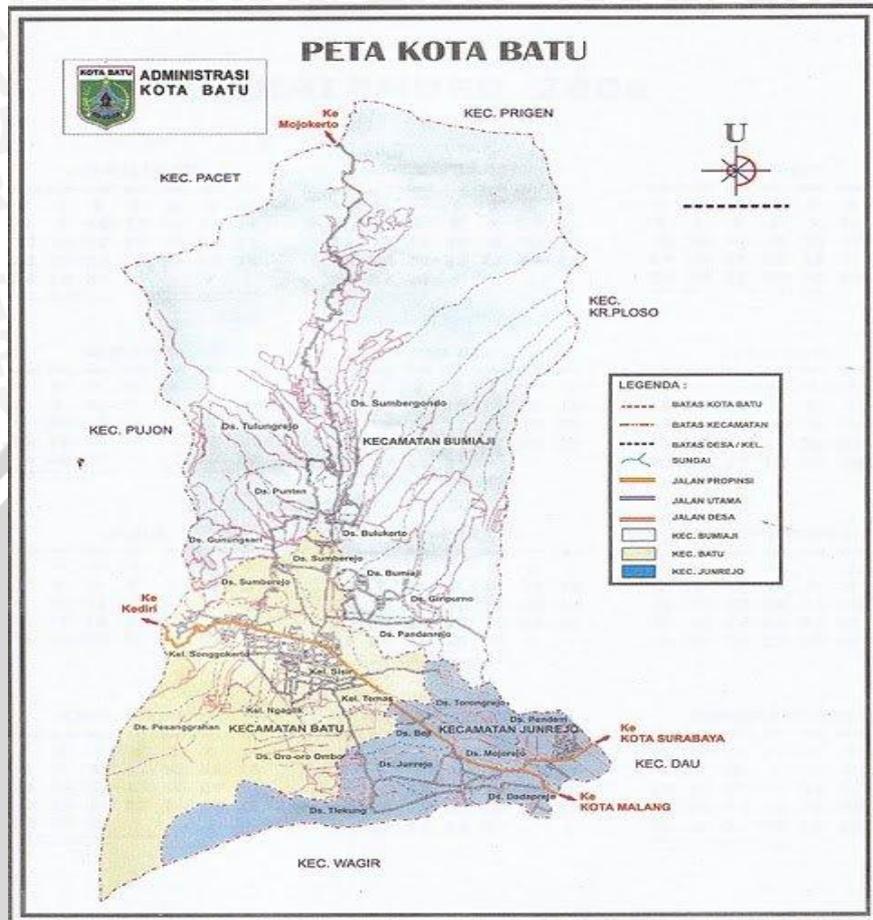
Kota Batu memiliki pemandangan alam yang sangat indah, sehingga banyak dijumpai tempat-tempat wisata yang mengandalkan keindahan panorama alamnya. Dilihat dari aspek astronomi, Secara geografis, Kota Batu terletak pada posisi 122°17'-122°57' Bujur Timur dan 7°44'-8°26' Lintang Selatan. Adapun batas-batas wilayah Kota Batu adalah sebagai berikut. (Batu Dalam Angka 2011)

Sebelah Utara : Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Pasuruan

Sebelah Timur : Kabupaten Malang

Sebelah Selatan : Kabupaten Blitar dan Malang

Sebelah Barat : Kabupaten Malang



Gambar 4 Peta Kota Batu

Sumber : [www.kotawisatabatu.go.id](http://www.kotawisatabatu.go.id)

**b. Transportasi**

Kota Batu terletak sekitar 100 km dari Kota Surabaya dan 15 km dari Kota Malang, dan berada di jalur Malang-Kediri dan Malang-Jombang. Akses transportasi dari Kota Surabaya dan Kota Malang menuju Kota Batu dapat melalui jalur udara dengan menggunakan pesawat udara dan dapat melalui jalur darat dengan menggunakan transportasi Kereta Api, Kendaraan Umum dan maupun Kendaraan Pribadi (Laporan Akhir Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Kota Batu 2010 – 2020).



Mengunjungi Kota Wisata Batu dapat dilakukan dengan memanfaatkan sarana transportasi udara yakni pesawat, misalnya jika berangkat dari Jakarta dapat menggunakan penerbangan ke Bandara Abdul Rachman Saleh (Malang). Pesawat yang melayani penerbangan Jakarta-Malang antara lain: Garuda, Sriwijaya Air dan Batavia Air. Kemudian dapat dilanjutkan dengan menggunakan taxi yang sudah tersedia di bandara. Jarak dari bandara ke Kota Batu Malang hanya satu jam (Situs Resmi Kota Wisata Batu).

### c. Pariwisata

Kota Batu berada di wilayah perbukitan yang berhawa sejuk dengan pemandangan alam yang indah dan banyak ditemui potensi obyek wisata di sekitarnya. Potensi Kepariwisataan dilihat dari Obyek Daya Tarik Wisata (ODT) yang terdapat di Kota Batu dapat dibedakan menjadi wisata alam, wisata agro, wisata sejarah dan budaya, wisata rekreasi, wisata minat khusus, wisata kuliner, dan wisata kerajinan. Adapun beberapa ODT dari masing-masing jenis wisata tersebut berdasarkan Laporan Akhir Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Kota Batu 2010 – 2020 diantaranya adalah wisata alam seperti air terjun yaitu obyek wisata Coban Talun dan Coban Rais, pemandian air panas Cangar dan Songgoriti, dan Tahura. Wisata Agro dan Wisata Bunga yang terdapat di Kusuma Agro Wisata dan Sidomulyo. Wisata Sejarah seperti Candi Songgoriti, Goa Jepang, *Heritage*. Wisata Budaya dapat berupa sedekah bumi, kesenian tradisi, masjid An-Nur, Gereja Tua Jago, Vihara Budha Kertarajasa, Klenteng Dewi Kwam Im Thong, Makam Mbah Wastu. Wisata Rekreasi diantaranya Jatim Park 1

dan 2, BNS, Songgoriti, Selecta, *Eco Greenpark*. Wisata Minat Khusus/ Hobbies seperti aktivitas Paralayang, Arung Jeram, Sepeda Gunung, Hiking, Camping, dan lain-lain.

### 3. Informasi Umum Bandara Abdulrachman Saleh

Bandara Abdulrachman Saleh berada di wilayah Kabupaten Malang tepatnya pada alamat Jl. Komodor Udara Abdul Rahman Saleh, Kel.Pakisjajar, Kec. Pakis, Kab. Malang, Jawa Timur, 65154. Terletak pada  $112.713690$   $112^{\circ} 42' 49,28''$  BT dan  $-7.926550$   $7^{\circ} 55' 35,58''$  LS dengan kemiringan tanah 1.728,00 mdpl. Bandara Abdulrachman Saleh merupakan bandara domestik yang dikelola oleh UPT daerah atau Pemda. Fasilitas yang ada diantaranya adalah *LLU Services* yang terdiri dari *AFIS*, *ADC*, *APP*, *Meteorology Services*, *DPPU Services* dan *Internet Services* (Situs Resmi Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan Republik Indonesia).



**Gambar 5 Bandar Udara Abdulrachman Saleh**

Sumber : Dokumentasi Peneliti

Dalam Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Timur No.9 Tahun 2011 disebutkan bahwa UPT Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang merupakan Unit Pelaksana Teknis Dinas yang melaksanakan tugas teknis operasional kebandarudaraan di lapangan. Bandara Abdulrachman Saleh dikelola oleh Unit Pelaksana Teknis yang kantornya berada berdekatan dengan terminal Bandara Abdulrachman Saleh seperti yang dapat dilihat dalam gambar berikut.

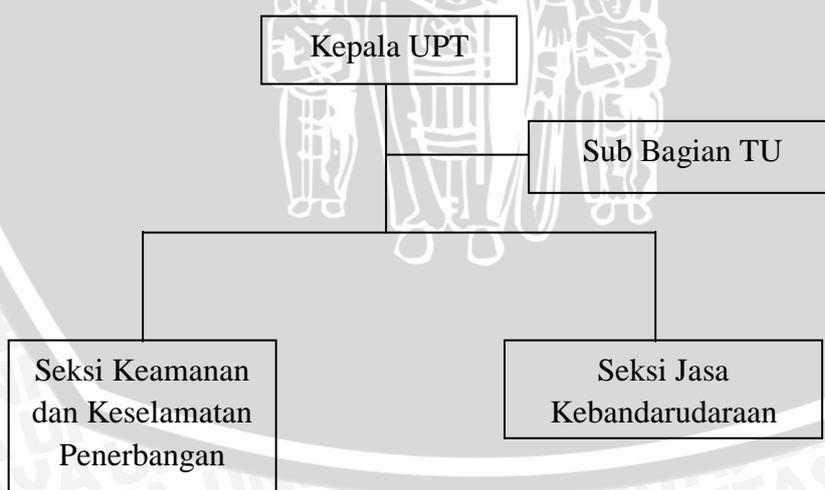


**Gambar 6 Kantor UPT Bandara Abdulrachman Saleh**

Sumber : Dokumentasi Peneliti

Susunan Organisasi UPT Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang terdiri atas Kepala UPT, Sub Bagian Tata Usaha, Seksi Keamanan dan Keselamatan Penerbangan, Seksi Jasa Kebandarudaraan. Sub Bagian dan Seksi dipimpin oleh Kepala Sub Bagian dan Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala UPT. Kepala UPT Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang mempunyai tugas memimpin, mengkoordinasikan, mengawasi, mengendalikan, pelayanan jasa kebandarudaraan, ketatausahaan dan pelayanan masyarakat. Sub Bagian Tata Usaha, mempunyai tugas melaksanakan

pengelolaan surat menyurat, urusan rumah tangga, kehumasan dan kearsipan, melaksanakan pengelolaan administrasi kepegawaian, melaksanakan pengelolaan administrasi keuangan, melaksanakan pengelolaan perlengkapan dan peralatan, kantor serta fasilitas operasional lainnya. Seksi Keamanan dan Keselamatan Penerbangan, mempunyai tugas melaksanakan kegiatan operasional keamanan bandar udara dan angkutan udara, melaksanakan pengawasan dan pengendalian keamanan, penerbangan, kegiatan operasional keselamatan bandar udara dan angkutan udara, melaksanakan pelayanan navigasi serta pengawasan dan pengendalian keselamatan penerbangan. Seksi Jasa Kebandarudaraan, mempunyai tugas melaksanakan pelayanan jasa kebandarudaraan, melaksanakan penyediaan, pengembangan, perawatan, pemeliharaan dan pengusaha jasa fasilitas pokok Bandar udara dan jasa penunjang kegiatan penerbangan dan Bandar udara. Berikut ini adalah bagan struktur organisasi UPT Bandara Abdulrachman Saleh.



**Gambar 7 Bagan Struktur Organisasi  
Unit Pelaksana Teknis Bandara Abdulrachman Saleh**

Sumber : Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Timur No.9 Tahun 2011

## B. Penyajian Data Fokus Penelitian

### 1. Penerapan Konsep *Intergovernmental Relations* dalam Kebijakan Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh

Terkait penerapan konsep *Intergovernmental Relations* dalam sebuah kebijakan sebelum melihat pada proses kerjasamanya, maka dibutuhkan kajian terhadap hal-hal yang mendasari sehingga dibutuhkannya penerapan konsep *Intergovernmental Relations* tersebut dalam menyelesaikan persoalan publik.

Kerjasama dalam penyediaan sarana dan prasarana transportasi udara dibutuhkan oleh pemerintah daerah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap ketersediaan berbagai moda transportasi akibat mobilitas penduduk yang semakin meningkat. Hal ini seperti yang disampaikan oleh oleh Bapak Satriyo Wicaksono selaku Kabid Perencanaan Sarana dan Prasarana Bappeda Kota Batu sebagai berikut.

“mengapa kita harus bekerjasama, karena untuk menghasilkan sebuah bandara pengelolaan infrastrukturnya harus baik. Kerjasama antar kota diperlukan karena untuk mengelola bandara tidak bisa dilakukan sendiri dalam penyediaan infrastrukturnya. Sebagai contoh lokasi Bandara Abdulrachman Saleh berada di wilayah Kabupaten Malang, akan tetapi, infrastruktur menuju ke bandara seperti akses jalan ternyata dapat melalui wilayah Kota Malang. Sehingga yang membutuhkan intervensi dari daerah lain yaitu Kota Malang. Kebetulan Kota Batu juga ditawarkan untuk terlibat dalam pengelolaan bandara. Kota Batu diberikan kesempatan untuk terlibat dalam menyediakan fasilitas tertentu sesuai kebutuhan dan kesediaan Kota Batu”.

(Wawancara pada tanggal 14 Juni 2013 pukul 09.30 WIB)

Tidak jauh berbeda Bapak Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub Kabupaten Malang juga menyebutkan alasan diperlukannya kerjasama dalam pengelolaan sarana dan prasarana transportasi udara diantaarnya adalah sebagai berikut.

“muncul inisiatif untuk melakukan pengelolaan bandara secara bersama antar pemerintah Malang Raya yaitu Pemkab Malang, Pemkot Malang, dan Pemkot Batu, karena pertimbangan untuk keperluan pembukaan dan pengoperasian Bandara Abdulrachman Saleh tidak dapat ditanggung sendiri oleh Pemkab Malang saja. Karena menyangkut keselamatan penumpang butuh ketersediaan fasilitas penunjang yang berbeda dengan yang dimiliki oleh fasilitas penerbangan militer, sehingga diperlukan penyesuaiannya dengan kebutuhan keselamatan penumpang dan perawatannya yang memerlukan anggaran yang tidak sedikit”. (Wawancara pada tanggal 27 Juni 2013 Pukul 09.30 WIB)

Kerjasama diawali dengan perencanaan dan kesepakatan kerjasama lalu dilanjutkan dengan koordinasi antar pihak yang terkait hingga pada tahap pelaksanaannya. Berikut ini adalah data-data mengenai hal-hal yang mendasari diperlukannya kerjasama serta proses yang terjadi selama dilakukannya kerjasama tersebut.

#### **a. Pentingnya Penerapan Konsep *Intergovernmental Relations* dalam Kebijakan Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh**

Konsep *Intergovernmental Relations* diterapkan dengan tujuan untuk dapat menyelesaikan persoalan lintas daerah yang tidak dapat diselesaikan sendiri secara terpisah oleh suatu daerah. Oleh karena itu, untuk dapat melihat peran penerapan konsep *Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh, maka keterkaitan antara Kabupaten Malang dan Kota Batu dapat didasarkan pada kondisi yang saling membutuhkan. Kondisi yang saling membutuhkan tersebut datang dari keterbatasan daerah dalam melakukan pengelolaan secara sendiri sehingga membutuhkan potensi yang dimiliki daerah lain. Oleh karena itu, kerjasama perlu untuk dilakukan untuk saling mengisi

keterbatasan tersebut. Berikut ini adalah data-data terkait potensi daerah dan keterbatasan Kota Batu dan Kabupaten Malang khususnya dalam persoalan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

1) Potensi Daerah Kabupaten Malang untuk melakukan Kerjasama Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh

Kabupaten Malang berada pada letak geografis yang strategis hal ini seperti yang disebutkan dalam Tataran Transportasi Lokal (Tatralok) Kabupaten Malang (2007:I-1) yang menyebutkan bahwa, “letak Kabupaten Malang yang dikelilingi oleh enam kabupaten dan Samudera Indonesia merupakan letak geografis yang sangat strategis. Hal ini ditandai dengan makin ramainya jalur transportasi yang melalui Kabupaten Malang dari waktu ke waktu”. Sarana transportasi udara satu-satunya di kawasan Malang Raya hingga kini adalah Bandar Udara Abdulrachman Saleh yang berada di wilayah Kabupaten Malang. Hal ini seperti yang disebutkan dalam Rencana Tata Ruang Kawasan Khusus (RTRK) Sekitar Bandara Abdulrachman Saleh (2005:I-1) yang menyatakan bahwa, “Bandara Abdulrachman Saleh terletak di wilayah Kabupaten Malang tepatnya di Kecamatan Pakis, Kecamatan Singosari, dan Kecamatan Jabung”. Karena keberadaannya yang berada di wilayah Kabupaten Malang, maka pemerintah Kabupaten Malang memiliki kewenangan untuk turut serta dalam mengelola Bandara Abdulrachman Saleh.

Wilayah Kabupaten Malang memiliki potensi unruk pengembangan Bandara Abdulrachman Saleh di masa yang akan datang diantaranya karena pertimbangan dari kondisi topografi dan demografinya. Dalam RTRK Sekitar

Bandara Abdulrachman Saleh (2005:III-3) disebutkan bahwa, “kondisi topografi pada wilayah perencanaan terletak pada kemiringan 0%-8%. Kondisi ini mempunyai potensi dalam menunjang pengembangan bandara terutama berkaitan dengan kawasan sekitar landasan pacu. Dengan kondisi topografi yang cenderung dataran berpotensi untuk mendukung pengembangan kawasan bandara dimasa datang terutama dalam pengembangan sarana dan prasarana serta untuk mendukung kebutuhan ruang bebas hambatan”. Masih dalam doukumen yang sama, dalam RTRK Sekitar Bandara Abdulrachman Saleh (2005:III-5) juga disebutkan bahwa, “ditinjau dari jumlah penduduknya dengan pertumbuhan rata-rata per tahun  $\pm 0,7 \%$  sampai tahun 2015 dengan jumlah penduduk proyeksi sebesar 59,526 jiwa dan luas wilayah 6.492.9 ha, sehingga mempunyai kepadatan rata-rata sebesar 12,18 jiwa/ha. Dengan kondisi tersebut, maka wilayah perencanaan mempunyai kepadatan rendah – sedang”. Hal tersebut merupakan potensi bagi pengembangan bandara dimasa yang akan datang terutama terhadap ketersediaan lahan bagi area di sekitar bandara untuk pengembangan kedepannya karena didukung oleh tingkat kepadatan penduduk yang tidak tergolong tinggi tersebut.

Selain dari segi lokasi dan kondisi wilayah yang mendukung karena berada di Kabupaten Malang, potensi lainnya yang dimiliki oleh Kabupaten Malang dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh seperti yang disebutkan dalam Revisi RTRW Kabupaten Malang (2007:II-2) adalah, “dengan adanya keterbatasan pergerakan ke arah Surabaya menjadikan angkutan udara ke Jakarta, Balikpapan, dan Bali dari Kabupaten Malang semakin berkembang khususnya bagi

masyarakat di sekitar Kabupaten Malang yaitu kabupaten Pasuruan, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Blitar, dan Kabupaten Tulungagung”.

2) Keterbatasan Kabupaten Malang untuk mengelola Bandara Abdulrachman Saleh tanpa melalui Kerjasama

Selain memiliki beberapa potensi Pemerintah Kabupaten Malang juga memiliki keterbatasan dalam mengelola Bandara Abdulrachman Saleh jika pengelolaannya tidak dilakukan melalui bantuan kerjasama dengan pihak-pihak lain. Dalam RTRK Sekitar Bandara Abdulrachman Saleh (2005:III-3) disebutkan beberapa hambatan dalam pengembangan Bandara Abdulrachman Saleh Pada tahun 2005 diantaranya adalah sebagai berikut.

“Belum tertanya koridor–koridor jalan ke Bandar udara Abdulrachman Saleh. Hal ini Terutama pada koridor jalan yang menghubungkan Kota Malang-Bandar udara melewati kawasan padat di sekitar jalan Laksada Adi Sucipto. Kurang memadainya kondisi koridor tersebut, meliputi: intensitas lalu lintas tinggi (sering terjadi kemacetan), kurang tertatanya pola penggunaan lahan sekitar, kurang penataan ruang terbuka hijau, kurang penataan penandaan dan petunjuk jalan.

Belum memadainya sarana dan prasarana penunjang kegiatan penerbangan komersial, seperti terminal, koridor jalan masuk, masih bercampur/ melewati kawasan militer Lanud Abdulrachman Saleh, belum adanya fasilitas pendukung lainnya”.

3) Potensi Daerah Kota Batu untuk melakukan Kerjasama Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh

Dalam RTRK sekitar Bandara Abdulrachman Saleh (2005:III-1) disebutkan bahwa, “pariwisata merupakan sektor unggulan di wilayah Malang

Raya dimana dalam rencana pembangunan, sektor pariwisata menjadi *basic* sektor pembangunan. Potensi pariwisata wilayah malang raya, meliputi : Kota Malang sebagai pusat akomodasi wisata, Kota Batu sebagai aset wisata alam, agrowisata, akomodasi wisata dan wilayah Kabupaten Malang dengan atraksi wisata pantai, wisata pegunungan, dan wisata budaya. Dalam RTRK sekitar Bandara Abdulrachman Saleh (2005:I-1) juga disebutkan bahwa, “Wilayah Malang Raya mempunyai perkembangan yang pesat dan fungsi yang strategis di sektor pariwisata yaitu di Kota Batu. Kota Batu memiliki potensi wisata dengan perkembangannya yang memuaskan sehingga menjadikannya sebagai sektor andalan. Pariwisata sebagai potensi andalan yang mampu menggerakkan perekonomian Kota Batu didasarkan atas analisis dengan menggunakan metode-metode tertentu. Menurut Tarigan (2012) yang dikutip oleh Purnomo (2013:1) ada beberapa alat analisis yang dapat digunakan untuk menentukan potensi relatif perekonomian suatu daerah. Alat analisis tersebut antara lain adalah analisis *Location Quotient* (LQ) dan analisis *Shift Share*. Berikut ini adalah analisis *Location Quotient* (LQ) dan analisis *Shift Share* untuk perencanaan dan pengembangan pariwisata dan pertanian di Kota Batu.

**Tabel 5 Hasil Analisis LQ dan Shift Share Kota Batu  
(PDRB 2006/2011)**

SEKTOR	Location Quotient (LQ) Rata-rata tahun 2006 s/d 2011	Shift Share 2006 – 2011		Hasil Pj	Hasil Dj
		Proporsional Shift	Difrential Shift		
Pertanian	1.299654148	-6861.833681	6370.14461	Kurang	Daya saing di kota lebih baik dari provinsi

Pertambangan & Penggalian	0.09871481	42.9072634	-28.19163738	Baik	Daya saing di kota lebih buruk dari provinsi
Industri Pengolahan	0.278674473	-1152.076105	1192.169735	Kurang	Daya saing di kota lebih baik dari provinsi
Listrik & Air Bersih	2.095821281	229.8530245	341.1208282	Baik	Daya saing di kota lebih baik dari provinsi
Konstruksi (Bangunan)	0.463103103	-84.17023479	1446.606915	Kurang	Daya saing di kota lebih baik dari provinsi
Perdagangan, Hotel, & Restoran	1.514495367	12168.50377	-2258.985342	Baik	Daya saing di kota lebih buruk dari provinsi
Pengangkutan & Komunikasi	0.503526922	2241.608853	-1320.40349	Baik	Daya saing di kota lebih buruk dari provinsi
Keuangan, persewaan & Jasa perusahaan	0.833141668	797.164563	242.414101	Baik	Daya saing di kota lebih baik dari provinsi
Jasa-jasa	1.508114719	-674.8405384	5527.277942	Kurang	Daya saing di kota lebih baik dari provinsi

Sumber : Budi Purnomo 2013 hal. 4

Apabila  $LQ > 1$  artinya peranan sektor tersebut di daerah itu lebih menonjol daripada peranan sector itu secara nasional dan sebaliknya.  $LQ > 1$  dapat memberi petunjuk bahwa daerah tersebut memiliki keunggulan komparatif untuk sektor I dimaksud. Analisis *shift share* digunakan untuk membandingkan perbedaan laju pertumbuhan berbagai sektor di daerah dengan wilayah regional atau nasional. Dalam kolom *Proportional shift* (P) sektor yang memiliki nilai positif merupakan sektor yang secara nasional tumbuh cepat dan negatif bagi sektor yang tumbuh lambat. Sedangkan pada kolom *differential shift component* (D) suatu daerah yang mempunyai keuntungan lokasional seperti sumber daya yang melimpah/efisien akan mempunyai (D) yang positif, sedangkan daerah yang secara lokasional tidak menguntungkan akan mempunyai komponen yang negatif (Purnomo, 2013:1-3)

Berdasarkan data-data dalam tabel tersebut sektor-sektor yang memiliki

$LQ > 1$  adalah sektor pertanian; sektor perdagangan, hotel dan restoran; serta sektor

jasa-jasa, oleh karena itu ketiga sektor tersebut merupakan sektor komoditas. Sektor perdagangan, hotel, dan restoran dan sektor jasa-jasa memiliki hubungan yang erat dengan pertumbuhan pariwisata Kota Batu. Berdasarkan hasil analisis *shift share*, sektor perdagangan, hotel dan restoran meskipun daya saingnya lebih rendah dibandingkan dengan daerah lain di tingkat provinsi, namun sektor tersebut pertumbuhannya cepat dalam skala nasional. Sedangkan sektor jasa-jasa walaupun pertumbuhannya dalam skala nasional lambat namun daya saingnya lebih baik dibandingkan dengan daerah atau kota-kota lain dalam tingkat provinsi. Hasil analisis LQ dan *Shift Share* sebelumnya telah menunjukkan bahwa pariwisata merupakan komoditas andalan Kota Batu dengan memiliki prospek ke depan yang baik untuk terus dikembangkan dalam rangka menggerakkan pertumbuhan sektor-sektor lainnya. Pariwisata menjadi potensi daerah yang dapat dikembangkan dalam membangun perekonomian daerah Kota Batu serta dapat memberikan dampak pertumbuhan ekonomi bagi daerah disekitarnya.

Dalam RTRK sekitar Bandara Abdulrachman Saleh (2005:III-1) disebutkan bahwa, “sektor pariwisata diperkirakan mempunyai kebutuhan yang kuat akan transportasi udara. Hal tersebut karena pariwisata Malang Raya berskala nasional sampai internasional, segmen wisatawan mempunyai kemampuan ekonomi menengah ke atas dan wisatawan pada umumnya berasal dari daerah-daerah kota besar (Jakarta, Bali, Balikpapan), sehingga menyebabkan mobilisasi masyarakat yang semakin tinggi dan menuntut akses yang memadai”. Hal ini memperlihatkan bahwa kebutuhan akan ketersediaan berbagai moda transportasi semakin dibutuhkan. Dari berbagai jenis moda transportasi yang ada, salah satu

alternatif transportasi yang digunakan diantaranya adalah akses transportasi udara. Ketersediaan sarana dan prasarana transportasi udara diperlukan dalam menunjang akomodasi wisata bagi wisatawan. Oleh karena itu, pariwisata merupakan salah satu pertimbangan utama bagi pemerintah Kota Batu untuk ikut terlibat dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Bapak Yuli dari Dishub Kota Batu yang menyebutkan bahwa,

“Kota Batu sebagai Kota Wisata, maka pertimbangan untuk ikut terlibat dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini adalah dalam meningkatkan kunjungan wisatawan di Kota Batu”. (Wawancara pada tanggal 24 Juni 2013 Pukul 10.30 WIB)

#### 4) Keterbatasan Pemerintah Kota Batu untuk Mengelola Bandara Abdulrachman Saleh Tanpa Melalui Kerjasama

Pemerintah Kota Batu memiliki keterbatasan dalam penyediaan sarana transportasi udara, hal ini dikarenakan topografi Kota Batu sebagian besar merupakan wilayah perbukitan yang diapit oleh tiga gunung. Dilihat dari ketinggiannya, wilayah Kota Batu yang paling luas berada pada ketinggian 1000-1500 MDPL yaitu seluas 6.493,64 ha. Kemiringan lahan (*slope*) di Kota Batu berdasarkan data dari peta kontur Bakosurtunat tahun 2001 diketahui bahwa sebagian besar wilayah Kota Batu mempunyai kemiringan sebesar 25-40 % dan kemiringan >40 %. Dilihat dari kondisi geografis tersebut sulit bagi Kota Batu untuk memiliki landasan udara sendiri di wilayahnya.

Sektor pariwisata Kota Batu yang berkembang pesat membutuhkan dukungan tersedianya berbagai alternatif pilihan sarana dan prasarana transportasi yang memadai. Salah satu kemudahan akses yang dapat disediakan diantaranya

adalah melalui jalur udara yaitu dengan penyediaan moda transportasi udara. Keberadaan Bandara Abdulrachman Saleh yang berlokasi di Kabupaten Malang menjadi pilihan alternatif yang dapat digunakan dalam mengatasi kebutuhan moda transportasi udara tersebut. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Bapak Satriyo Wicaksono selaku Kabid Perencanaan Sarana dan Prasarana Bappeda Kota Batu sebagai berikut.

“Karena tanpa Bandara Abdulrachman Saleh terdapat kendala untuk akses ke Kota Batu, karena sebelumnya akses yang dapat ditempuh melalui transportasi udara hanya dapat melalui penerbangan ke Bandara Ir. Juanda di Surabaya, sedangkan kapasitas dan arus lalu lintas penerbangan di Juanda samapai sekarang sangat padat. Selain itu, jangkauan dari Bandara Juanda harus dilanjutkan dengan bus yang melalui kawasan luapan lumpur Lapindo. Akses jalan Surabaya-Malang terhambat karena kemacetan di kawasan luapan lumpur Lapindo tersebut, sehingga keberadaan bandara Abdulrachman Saleh dapat menjadi pilihan alternatif akses Ke Batu tersebut”. (Wawancara pada tanggal 14 Juni 2013 pukul 09.30 WIB)

Selain sebagai pilihan alternatif untuk akses ke Kota Batu persoalan lainnya yang menjadi kendala dalam menyediakan dan mengelola sarana transportasi udara adalah penyediaan infrastruktur yang belum siap dalam menunjang pariwisata Kota Batu yang semakin berkembang dengan pesat. Hal ini dikarenakan diantaranya Kota Batu mengalami kesulitan dalam investasi dan pembiayaan jika ditanggung sendiri tanpa adanya kerjasama dari pihak lain. Sseperti yang disampaikan oleh Bapak Satriyo Wicaksono Kabid Perencanaan Sarana dan Prasarana Bappeda Kota Batu sebagai berikut.

“Dengan potensi wisata di Kota Batu yang menjanjikan, investasi pariwisata di Kota Batu terus berdatangan dan bahkan melonjak sampai terus mengalami peningkatan dalam perkembangannya. Akan tetapi hal ini tidak diikuti dengan tingginya investasi dalam penyediaan infrastruktur. Hal ini dikarenakan untuk penyediaan infrastruktur lebih rumit dan kompleks jika dibandingkan dengan investasi di sektor pariwisata yang

lebih menguntungkan bagi investor atau karena alasan *profit oriented*. Selain itu, pembiayaan investasi wisata sumbernya dapat diperoleh secara mandiri karena lebih banyak peminatnya. Sedangkan untuk penyediaan infrastruktur karena sedikit peminatnya dan kesulitannya tadi maka dibutuhkan kerjasama dengan pihak lain”. Infrastruktur masih belum tercover karena membangun infrastruktur memakan waktu yang lebih lama dibandingkan dengan membangun sektor wisata. Selain itu, karena pertimbangan yang diperlukan untuk membangun infrastruktur sulit, misalnya pertimbangan di aspek sosial masyarakat yang berkaitan dengan pembebasan lahan misalnya. Sedangkan untuk masalah pembiayaan infrastruktur sebenarnya dapat diusahakan dengan pemberian pinjaman”. (Wawancara pada tanggal 14 Juni 2013 pukul 09.30 WIB)

#### b. Proses Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh

Penjabaran dalam pengelolaan bandara Abdulrachman Saleh diperlukan untuk dapat melihat bagaimana dinamika dalam proses kerjasama yang dilakukan mulai dari tahap perencanaan dan penyusunan naskah kesepakatan kerjasama (IGC), lalu tahap koordinasi kerjasama (IGR), hingga pada tahap pelaksanaan (IGM). Berikut ini adalah data kronologi dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

**Tabel 6 Kronologi Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh**

No	Tanggal/ Tahun	Peristiwa
1	1 April 1994	Penggunaan perdana penerbangan sipil pada pangkalan udara TNI AU Abdulrachman Saleh Malang yang ditandai dengan diresmikannya pengoperasian pangkalan udara TNI AU Abdulrachman Saleh Malang untuk penerbangan komersial oleh Menteri Perhubungan. (Tatralok Kabupaten Malang, 2007:III-80)

2	1997	Bandara Abdulrachman Saleh pernah digunakan untuk penerbangan komersial dengan maskapai penerbangan Merpati yang melayani rute Jakarta-Malang. Tetapi kemudian kegiatan tersebut sempat terhambat karena adanya krisis moneter sampai pada akhirnya kegiatan penerbangan tersebut terhenti. (RTRK sekitar Badara Abdulrachman saleh, 2005:I-1)
3	14 April 2003	Beberapa saat pengoperasiannya terhenti dan dibuka kembali berdasarkan surat Bupati Malang 050/461/421.113/2003 kepada Menteri perhubungan perihal permohonan pengoperasian angkutan udara melalui Abdulrachman Saleh. (Tatralok Kabupaten Malang, 2007:III-80)
4	6 Juni 2003	Gubernur Jawa Timur merespon keinginan Bupati Malang dengan mengirim surat kepada KSAU Nomor 553.2/4263/106/03 perihal rencana pengoperasian bandara Abdulrachman Saleh Malang. (Tatralok Kabupaten Malang, 2007:III-80)
5	2004	Muncul inisiatif dari Pemkab Malang untuk mengoperasikan kembali bandara Abdulrachman Saleh untuk keperluan penerbangan sipil komersial. Oleh karena itu, dibuatlah proposal perencanaan dengan terlebih dahulu melakukan studi kelayakan dan studi market untuk melihat prosepek perkembangan dan kebutuhan Bandara Abdulrachman Saleh ke depannya. (Wawancara dengan Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub dan Kominfo Kabupaten

		Malang pada tanggal 27 Juni 2013 pukul 09.30 WIB)
6	2005	<p>a) Terdapat Rencana Tata Ruang Kawasan Khusus Sekitar Bandara Abdulrachman Saleh oleh Dinas pemukiman, Kebersihan, dan Pertamanan Kabupaten Malang yang berkaitan dengan penataan dan pengendalian tata ruang kawasan sekitar Bandar udara terutama berkaitan dengan pengendalian tata ruang secara fisik. (Dokumen : Bappeda Kabupaten Malang)</p> <p>b) Dilakukan renovasi gedung <i>ex</i> pangkalan merpati yang kondisinya berupa semak belukar sejak ditinggalkan karena operasi bandara terhenti tahun 1997 akibat krisis moneter. Renovasi dilakukan untuk persiapan pembukaan kembali bandara untuk penerbangan sipil. Renovasi gedung <i>ex</i> merpati milik BUMN dilakukan dengan pembiayaan dari APBD provinsi Jawa Timur untuk keperluan perbaikan dan pemeliharannya. (Wawancara dengan Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub dan Kominfo Kabupaten Malang pada tanggal 27 Juni 2013 pukul 09.30 WIB)</p> <p>c) Pengelolaan Bandara sudah dilakukan bersama oleh pemerintah Malang Raya (Pemkab Malang, Pemkot Malang, dan Pemkot Batu dengan biaya dari anggaran</p>

		<p>masing-masing daerah. Pengelolaannya dilakukan berdasarkan porsi wilayah administrasinya masing-masing. Hal-hal yang terkait dalam pembangunan dalam aspek fisik yang dibutuhkan, pertanggungjawabannya juga didasarkan pada wilayah administratifnya masing-masing. (Wawancara dengan Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub dan Kominfo Kabupaten Malang pada tanggal 27 Juni 2013 pukul 09.30)</p>
7	Juli 2005	<p>Operasional penerbangan sipil secara resmi dibuka untuk penerbangan sipil dengan armada 1 unit pesawat Boeing 737 dari maskapai penerbangan Sriwijaya Air dengan rute Malang-Jakarta. (RTRK sekitar Bandara Abdulrachman Saleh, 2005:I-1)</p>
8	2006	<p>Dilakukan Kesepakatan Bersama antar berbagai pihak dalam pemanfaatan dan penggunaan Pangkalan TNI AU Abdulrachman Saleh untuk penerbangan sipil komersial. Beberapa dokumen Kesepakatan Bersama tersebut diantaranya adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>a) Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Kabupaten Malang, Pemerintah Kota Malang, dan Pemerintah Kota Batu tentang Pemanfaatan Pangkalan TNI-AU Abdulrachman Saleh untuk Penerbangan Sipil Komersial No.120/1928/012/2006.</li><li>b) Kesepakatan Bersama antara Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara dengan Direktorat Jenderal Perhubungan</li></ol>

		<p>Udara No. KB/2/IV/2006 Tentang Penggunaan Sebagian Areal Tanah Pangkalan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara Abdulrachman Saleh Malang Untuk Penerbangan Sipil (Dokumen : Dishub dan Kominfo Kabupaten Malang)</p>
9	2007	<p>Sebagai tindak lanjut dari Beberapa Kesepakatan Bersama sebelumnya, dibuat perjanjian kerjasama antara TNI AU, Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kabupaten Malang, Pemerintah Kota Malang, dan Pemerintah Kota Batu tentang pengelolaan Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang No.B/03/IX/2007, No. 553/711/106/2007, No. 119/06/421.022/2007, No. 551/947/35.73.310/2007, No.180.749/422.013/2007.</p> <p>Dalam perjanjian kerjasama tersebut diatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan ketentuan dalam operasional pengelolaan Bandara Abulrachman Saleh antara pihak-pihak yang terkait. (Dokumen : Dishub dan Kominfo Kabupaten Malang).</p>
10	2008	<p>Pemkab Malang melakukan pembebasan lahan untuk koridor jalan masuk ke Bandara Abdulrachman Saleh yang baru. (Wawancara dengan Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub dan Kominfo Kabupaten Malang pada tanggal 27 Juni 2013 pukul 09.30)</p>
11	2009	<p>Pembangunan dan Penyediaan Fasilitas <i>Air Side</i> dan <i>Land Side</i></p>

		bandara (Wawancara dengan Bapak Holili selaku Kepala Sub Bagian TU UPT Bandara Abdulrachman Saleh pada tanggal 5 Juli 2013 Pukul 13.00 WIB)
12	2010	Pembangunan Fasilitas <i>Air Side</i> bandara (Wawancara dengan Bapak Holili selaku Kepala Sub Bagian TU UPT Bandara Abdulrachman Saleh pada tanggal 5 Juli 2013 Pukul 13.00 WIB)
13	2011	Pembangunan gedung baru, pembiayaannya diperoleh dari APBN pusat dari Jakarta. (Wawancara dengan Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub dan Kominfo Kabupaten Malang pada tanggal 27 Juni 2013 pukul 09.30)
14	2012	Pembangunan Fasilitas <i>Air Side</i> bandara (Wawancara dengan Bapak Holili selaku Kepala Sub Bagian TU UPT Bandara Abdulrachman Saleh pada tanggal 5 Juli 2013 Pukul 13.00 WIB)
15	2013	<p>a) Pembangunan gedung terminal dengan kapasitas 700 orang. (Wawancara dengan Bapak Holili selaku Kepala Sub Bagian TU UPT Bandara Abdulrachman Saleh pada tanggal 5 Juli 2013 Pukul 13.00 WIB)</p> <p>b) Jangka waktu MoU yaitu selama sepuluh tahun yaitu dari tahun 2005-2015, dan saat ini sedang dilakukan adendum atau penyesuaian isi perjanjian kerjasama. (Wawancara dengan Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub dan Kominfo Kabupaten Malang pada</p>

		tanggal 27 Juni 2013 pukul 09.30)
--	--	-----------------------------------

Sumber : Data diperoleh dari berbagai sumber

Keinginan untuk melakukan kerjasama antar pemerintah daerah dalam sebuah kebijakan dapat berasal dari berbagai pihak yang terlibat di dalamnya. Dalam persoalan pengelolaan bandara ini, inisiatif untuk melakukan kerjasama ini juga dapat bersumber dari berbagai pihak. Hal ini seperti yang disebutkan oleh Bapak Satriyo Wicaksono Kabid Perencanaan Sarana dan Prasarana Bappeda Kota Batu sebagai berikut.

“Ide melakukan kerjasama dapat berupa lempar bola yang dilakukan oleh Dishub Jatim dengan menawarkan ide tersebut untuk Pemerintah Malang Raya karena Pemprov Jatim membawahi beberapa kota-kota di Jawa Timur termasuk Malang Raya. Atau dapat pula melalui kota-kota dibawah naungan Pemprov Jatim (Pemerintah Malang Raya yang memiliki keinginan untuk meminta pada Pemprov Jatim untuk diajak rembuk bersama, dalam hal ini Pemprov sebagai penengah. Kerjasama antar pemerintah Malang Raya ini menungknikan karena pada dasarnya kota-kota membentuk koloni-koloni kecil yang membentuk kerjasama, membentuk klub kerjasama, seperti Kartamantul, Pawonsari. Kalau di kita dinamakan Malang Raya”. (Wawancara Pada 14 Juni 2013 Pukul 09.30 WIB)

Latar belakang dilakukannya kerjasama juga disebutkan oleh Bapak Holili selaku Kepala Sub Bagian TU UPT Bandara Abdulrachman Saleh yang menyebutkan bahwa,

“sejarahnya ya ranah politik, janji Pak Peni dulu sebelum menjabat Walikota adalah akan ada bandara di Malang, akan tetapi, karena lahan yang tersedia milik Kabupaten Malang yaitu di sekitar pangkalan TNI AU, maka Kota Malang mengajak Kabupaten untuk bekerjasama. Kemudian karena untuk mengelola membutuhkan banyak dana, Kabupaten Malang mengajukan ke provinsi untuk keperluan memperoleh persetujuan dari pemerintah pusat, maka pihak pemerintah provinsi berlaku sebagai

perantara yang menaungi wilayah Malang Raya. Muncul Kota Batu, kenapa Kota Batu karena pembiayaan bandara mahal, terus dihitung-hitung kok banyak penunumpang yang ke Kota Batu, makanya Batu dilibatkan. Waktu itu ada hasil studi tahun 2005 yang menyebutkan potensi pariwisata di Malang adalah di Kota Batu”.

Seperti yang telah disebutkan dalam tabel sebelumnya, pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh secara bersama-sama antar pemerintah daerah Malang Raya telah dilakukan sejak tahun 2005 meskipun pada saat itu MoU atau perjanjian kerjasama antar pemerintah daerah belum dibuat. Oleh karena itu, ketentuan dalam pengelolaan bandara dilakukan berdasarkan porsi masing-masing daerah berdasarkan kewenangan wilayah administratifnya. Hal ini seperti pada pernyataan Bapak Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub dan Kominfo Kabupaten Malang sebagai berikut.

“Sebelum ada MoU dasar pengelolaan Bandara dilakukan berdasarkan porsi wilayah administrasinya masing-masing. Hal-hal yang terkait dalam aspek fisik yang dibutuhkan dalam pengoperasian bandara di daerah yang bersangkutan, pertanggungjawabannya juga didasarkan pada wilayah administratifnya masing-masing.

Sebagai contoh, pemasangan lampu penerangan jalan menuju ke bandara karena berada di wilayah Kabupaten Malang, maka menjadi tanggungjawab Pemkab Malang dari penyediaanya sampai perawatannya. Contoh lainnya adalah kalau Kota Malang tidak mungkin membangun gedung karena lokasi bandara yang tidak berada di wilayah Kota Malang melainkan di Kabupaten Malang. Oleh karena itu, keterlibatan Kota Malang atau Koa Batu yang wilayahnya tidak menjadi lokasi bandara bentuk keterlibatan pengelolaannya adalah dengan melalui penyediaan dalam bentuk peralatan, seperti meubeler yang sifatnya merupakan hibah. barang atau peralatan yang dibeli nantinya akan diserahkan ke bandara”.

(Wawancara pada 27 Juni 2013 Pukul 09.30 WIB)

Sama halnya dengan Kota Batu, karena lokasi bandara yang tidak berada di wilayah Kota Batu, maka bentuk keterlibatan Pemkot Batu dalam pengelolaan bandara adalah melalui hibah dalam penyediaan meubeler yang dibutuhkan untuk

fasilitas penunjang di bandara. Hal ini seperti yang disebutkan oleh Bapak Yuli dari Dishub Kota Batu sebagai berikut.

“peran Kota Batu hanya sebagai pendukung saja, ikut terlibatnya kecil sekali, lebih banyak Kabupaten Malang karena lokasi bandara yang berada di kabupaten Malang. Kota Batu ikut terlibat dalam penyediaan meubeler, yaitu berupa peralatan kantor seperti meja, kursi, dan sebagainya, selain itu ada dua petugas Dishub yang ditempatkan disana, kemarin dari bandara minta personil lagi, tapi disini pun juga kekurangan personil”. (Wawancara pada 24 Juni 2013 Pukul 10.30 WIB)

Pembagian tugas dalam penyediaan infrastruktur bandara menurut Bapak Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub dan Kominfo Kabupaten diantaranya adalah sebagai berikut.

“untuk pembangunan gedung dilakukan oleh pemerintah pusat dan biayanya juga diperoleh dari APBD pusat, sedangkan untuk pembangunan jalan dari APBD Pemprov Jatim. Kota Malang menyediakan meubeler kantor, dan Kota Batu menyediakan meubeler terminal. Sedangkan Kabupaten Malang sendiri adalah dalam pembebasan lahan untuk pembangunan jalan dan sebagainya”. (Wawancara pada 5 Juni 2013 pukul 10.00 WIB)

MoU pada tahun 2007 dibuat sebagai bentuk kesepakatan dan perjanjian kerjasama antar pemerintah daerah dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. MoU dibuat sebagai pedoman yang memuat ketentuan-ketentuan operasional bandara. Hal ini seperti yang dikatakan oleh Bapak Satriyo Wicaksono Kabid Perencanaan Sarana dan Prasarana Bappeda Kota Batu sebagai berikut.

“terdapat profit yang dihasilkan dalam operasional bandara terhadap PAD yang masuk dan bersumber dari kedatangan penumpang seperti yang diperoleh dari *boardig pass*, *airport tax*, dan parkir. Sehingga untuk mengatur bagaimana model pengelolaan pemasukannya tersebut, maka dibuatlah MoU untuk pengelolaanya itu, seperti dalam mengatur ketentuan bagi hasil dan sebagainya. Karena memang dalam konsep kerjasama adalah harus saling menguntungkan”.

Terkait kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh antara pemerintah Kabupaten Malang dan Pemerintah Kota Batu berdasarkan perjanjian kerjasama Nomor: 551/947/35.73.310/2007 dan Nomor: 180/749/422.013/2007 terdapat beberapa ketentuan yang disepakati bersama yang nantinya akan dapat dijadikan pedoman dalam operasional pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh secara bersama-sama. Ketentuan-ketentuan tersebut diantaranya adalah terkait ruang lingkup kerjasama, Kewajiban dan hak, serta pembiayaan.

## **2. Kinerja Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh**

Evaluasi kinerja kebijakan merupakan bentuk evaluasi terhadap proses pelaksanaan atau implementasi sebuah kebijakan. Dengan melihat dinamika dalam setiap tahap proses kerjasama tersebut, kinerja implementasi kebijakan dapat terlihat pencapaiannya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Berikut ini adalah data-data terkait kinerja pelaksanaan kerjasama dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

### **a. Penggunaan Sumber Daya dan Fasilitas dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh**

#### **1) Sumber Daya Anggaran**

Pembiayaan dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ditanggung bersama oleh pihak-pihak yang terlibat. Anggaran yang dikeluarkan berasal dari APBD masing-masing daerah untuk keperluan pembangunan dan operasional

bandara. Pembiayaan dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman dalam perjanjian kerjasama Nomor: 551/947/35.73.310/2007 dan Nomor: 180/749/422.013/2007 diatur dalam BAB VII Pasal 9 yang menyebutkan bahwa, “biaya yang timbul sebagai akibat pelaksanaan kegiatan penerbangan sipil akan dibebankan kepada APBN, APBD Provinsi Jawa Timur, APBD Kabupaten Malang, APBD Kota Malang dan Kota Batu”. Ketentuan pembiayaan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh yang diatur dalam MoU atau perjanjian kerjasama tersebut seperti yang terdapat dalam BAB VI pasal 7 yang menyebutkan pihak kedua, ketiga, keempat dan kelima menanggung biaya operasional terhadap pelaksanaan kegiatan pengelolaan Bandar Udara yang harus disetor setiap bulannya. Pembagian persentase pembiayaan tersebut diantaranya pihak pertama yaitu Dishub Jatim menanggung biaya sebesar 31%, pihak ketiga yaitu Dishub Pemkab Malang menanggung sebesar 27 %, sedangkan pihak keempat dari Dishub Kota Malang sebesar 24%, dan Pihak Kelima yaitu Dishub Kota Batu sebesar 18%.

Biaya Operasional dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ditanggung bersama oleh Pemprov Jatim dan pemerintah daerah Malang Raya. Biaya operasional bandara yang ditanggung bersama diantaranya adalah biaya untuk kepegawaian petugas bandara. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Bapak Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub Kabupaten Malang sebagai berikut.

“ biaya operasional bandara ditanggung bersama, biaya operasional itu bisa terdiri dari *fee* atau honor petugas kebersihan (*cleaning service*), kepegawaian, Bahan Bakar Minyak (BBM) untuk keperluan genset”.  
(Wawancara pada 27 Juni 2013 pukul 09.30 WIB).

Terkait kondisi *sharing* pembiayaan dan pendapatan dalam pengelolaan bandara lebih lanjut disebutkan oleh Bapak Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub Kabupaten Malang sebagai berikut.

“Investasi yang diberikan oleh Kabupaten Malang sebesar 22 Milyar Rupiah. Biaya Operasional bandara tiap tahunnya dapat mencapai 3 Milyar Rupiah, akan tetapi pendapatan untuk Kabupaten Malang hanya 1,2 Milyar Rupiah sejak tahun 2005. Mulai tahun 2005 hingga 2012-2013 pendapatan yang diperoleh dari pelayanan bandara sebesar 1,2 Milyar Rupiah yang masuk ke PAD Kab. Malang, Akan tetapi, uang tersebut belum diterima oleh Kabupaten Malang sejak bandara beroperasi tahun 2005 hingga saat ini, karena masih diselesaikan proses pembagiannya.

Perjanjian pengelolaan bandara Abdulrachman Saleh dibuat pada tahun 2006 dan disahkan pada tahun 2007. Dalam MoU tersebut salah satunya diatur mengenai Perolehan dari Hasil Operasional Pelayanan Bandara Abdulrachman Saleh diantaranya Kabupaten Malang menerima sebesar 23%, Kota Malang 17%, Kota Batu 15%”. (Wawancara pada 5 Juni 2013 pukul 10.00 WIB).

Kondisi terkait pembiayaan dan pendapatan juga disampaikan oleh Bapak Holili selaku Kasubag TU UPT Bandara Abdulrachman Saleh sebagai berikut.

“dalam kerjasama ini ada *sharing* pendapatan dan *sharing* pembiayaan. Kalau pendapatan pasti dia menerima tapi kalau pemeliharaan tampaknya masih abu-abu”. Tidak ada target, ini namanya *sharing* kalau dalam MoU sekian persen pendapatan kamu, pengularan kamu untuk ke bandara ya sekian persen, tapi yang ini tidak aturannya, sekian persen ada ketentuannya di MoU tapi tidak dilakukan. (Wawancara pada 4 Juli 2013 Pukul 13.00 WIB).

Ketentuan pembiayaan yang dicantumkan dalam perjanjian kerjasama akan memberi kejelasan pembagian perolehan pendapatan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam pembiayaan operasional bandara. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Bapak Satriyo Wicaksono selaku Kabid Perencanaan Sarana dan Prasarana BAPPEDA Kota Batu sebagai berikut.

“terdapat profit yang dihasilkan dalam operasional bandara, terdapat PAD yang masuk yang bersumber dari kedatangan penumpang seperti misalnya *boardig pass*, *airport tax*, parkir, dan lain-lan. Sehingga untuk mengatur bagaimana model pengelolaan pemasukan tersebut, maka dibuat MoU untuk pengelolaannya, seperti mengatur bagi hasil dan sebagainya. Karena memang dalam konsep kerjasama harus saling menguntungkan”. (Wawancara Pada 14 Juni 2013 Pukul 09.30 WIB)

## 2) Sumber Daya Manusia

Pengelola Bandara Abdulrachman Saleh sejak tahun 2011 adalah Unit Pelaksana Teknis (UPT) Bandara Abdulrachman Saleh yang dibentuk berdasarkan Pergub Jatim No.9 tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja UPT Dishub dan Lalu Lintas Angkutan Jalan Provinsi Jatim. Personil yang ditugaskan di UPT Bandara Abdulrachman Saleh merupakan pegawai Dishub Provinsi Jatim, Pemkab Malang, Pemkot Malang, dan Pemkot Batu serta personil dari Angkatan TNI AU Abdulrachman Saleh. Personil UPT Bandara Abdulrachman Saleh berdasarkan pernyataan Bapak Holili selaku Kepala Sub Bagian TU UPT Bandara Abdulrachman adalah sebagai berikut.

“Dishub Provinsi Jatim Provinsi Jatim mengirim 2 orang pegawainya untuk ditempatkan di bagian seksi jasa kebandarudaraan atau di bagian airport tax. Sedangkan Pemerintah Kota Malang mengirimkan 3, yang pertama di bagian informasi, dan 2 orang lainnya di bagian airport tax, yang setiap tahunnya biasanya dilakukan pergantian petugas yang ditempatkan di Bandara Abdulrachman Saleh. Dishub Kabupaten Malang menempatkan 7 orang yang ditempatkan di bagian airport tax sejumlah 5 orang, di bagian informasi sejumlah 2 orang yang sejak tahun 2005 belum dilakukan pergantian penempatan hingga tahun ini. Kota Batu baru mulai mengirimkan personil tahun 2010 sebanyak 2 orang yang ditempatkan di bagian aiport tax dan keamanan dan keselamatan penerbangan. Untuk TNI AU Abdulrachman saleh mengirimkan 50 orang personil yang ditempatkan di bagian *Avia Security (AVSEC)*”.

Data personil UPT Bandara Abdulrachman saleh berdasarkan pernyataan Bapak Holili selaku Kepala Sub Bagian TU UPT Bandara Abdulrachman tersebut dapat disajikan dalam tabel sebagai berikut.

**Tabel 7 Data Personil UPT Bandara Abdulrachman Saleh**

No	Pemerintah Daerah	Jumlah Personil	Penempatan	Keterangan
1	Provinsi Jatim	2 Orang	Seksi Kebandarudaraan ( <i>Airport tax</i> )	
2	Pemkab Malang	7 Orang	<i>Airport Tax</i> : 5 Bagian Informasi : 2	Ditempatkan sejak tahun 2005 sampai 2013 belum dilakukan pergantian
3	Pemkot Malang	3 Orang	Bagian Informasi : 2 <i>Airport Tax</i> : 1	Setahun sekali dilakukan pergantian pegawai Dishub yang ditugaskan di bandara
4	Pemkot Batu	2 Orang	<i>Airport Tax</i> : 1 AVSEC ( <i>Avia Security</i> ) : 1	Mengirimkan personil sejak tahun 2010

Sumber : Wawancara dengan Bapak Holili Kepala Sub Bagian TU UPT Bandara Abdulrachman Saleh Pada tanggal 4 Juli 2013 Pukul 13.00 WIB

### 3) Fasilitas

Terdapat beberapa fasilitas yang digunakan sebagai operasional Bandara Abdulrachman Saleh yang dapat dikelompokkan menjadi fasilitas sisi udara dan fasilitas sisi darat. Berikut ini adalah data dari beberapa fasilitas tersebut.

*Air Side* (Kondisi Fasilitas Sisi Udara)

**Tabel 8 Data dan Kondisi Fasilitas Sisi Udara**

No	Fasilitas Landasan	Kondisi	Konstruksi
1	Runway 1987m x 40m	Baik	Aspal Beton
2	Taxiway 300m x 23m	Baik	Aspal Beton
3	Apron 150m x 100m	Baik	Tanah urug

Sumber : Tatralok Kabupaten Malang 2007 halaman III-81

*Land Side* (Kondisi Fasilitas Sisi Darat)

Fasilitas sisi darat yang dimiliki Bandar Udara Abdulrachman Saleh pada tahun 2007 adalah fasilitas terminal, bangunan operasional (Gedung Genset dan gedung Kantor), tempat parkir kendaraan termasuk utilitasnya. Sedangkan fasilitas penunjang lainnya meliputi Pemadam kebakaran (*Crash Car Morita* Tipe III, *Crash Car Rosebbouer* Tipe III) dan Daya listrik (Catu Daya Utama sebesar 125 KVA, genset sebesar 80 KVA). Adapun data fasilitas sisi darat selengkapnya terdapat pada tabel sebagai berikut.

**Tabel 9 Data dan Kondisi Fasilitas Sisi Darat**

Fasilitas Sisi Darat	Luas	Tahun
Terminal:		
- Penumpang Domestik	750 m <sup>2</sup>	1995
- Penumpang Internasional	50 m <sup>2</sup>	
Gedung Kantor	350 m <sup>2</sup>	1997
Gedung Genset	24 m <sup>2</sup>	1997
Gedung PKP – PK	-	-
Gedung NDB	-	-

Gedung Tower	-	-
Gedung CCR	-	-
Gedung VOR	-	-
Gedung SSB	-	-
Gedung Dinas	-	-

Sumber : Tatalok Kabupaten Malang 2007 halaman III 81-82

**Tabel 10 Data dan Kondisi Fasilitas Komunikasi Penerbangan**

No	Fasilitas Komunikasi	Kondisi
1	VH F Transmitter	Ada
2	VH F Receiver	Ada
3	HF SSB Tranciever	Ada
4	Recorder	Ada
5	Visat	Ada
6	Telepon Sentral	-
7	NDB Transmitter	Ada
8	DVOR	Ada
9	DME	Ada
10	Localizer	Ada
11	Glide Path	Ada
12	Middle Marker	Ada

Sumber : Tatalok Kabupaten Malang 2007 halaman III 82-83

#### **b. Pelaksanaan Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdurachman Saleh**

Petunjuk atau pedoman pelaksanaan kegiatan dapat berupa ketentuan-ketentuan yang telah disepakati bersama dalam mengatur proses pelaksanaan kegiatan. Informasi terkait ketentuan pelaksanaan kebijakan dan aturan-aturan tertulis lainnya dapat memberikan kejelasan petunjuk terkait hal-hal apa yang

harus dipatuhi selama proses pelaksanaan kegiatan. Petunjuk pelaksanaan kerjasama pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh antara pemerintah Kabupaten Malang dan Pemerintah Kota Batu didasarkan pada perjanjian kerjasama Nomor: 551/947/35.73.310/2007 dan Nomor: 180/749/422.013/2007 tentang pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh Malang. Dalam dokumen perjanjian kerjasama tersebut terdapat beberapa ketentuan yang menjadi petunjuk dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh secara bersama-sama. Ketentuan-ketentuan tersebut diantaranya adalah terkait ruang lingkup kerjasama, Kewajiban dan hak, serta pembiayaan pengelolaan.

Dalam perjanjian kerjasama tersebut disebutkan peran dari pihak – pihak yang terlibat. Pihak-pihak tersebut diantaranya adalah dari pihak Pangkalan TNI AU Abdulrachman Saleh, pihak kedua yaitu Dishub Provinsi Jawa Timur, pihak ketiga adalah Pemerintah Kabupaten Malang, pihak keempat Pemerintah Kota Malang, dan pihak kelima adalah Pemerintah Kota Batu. Berikut ini adalah penjabaran dari ruang lingkup kerjasama serta Kewajiban dan hak dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

Ruang lingkup kerjasama berdasarkan perjanjian kerjasama Nomor: 551/947/35.73.310/2007 dan Nomor: 180/749/422.013/2007 pada BAB II Pasal 2 diantaranya adalah sebagai berikut:

- a) pemanfaatan Areal Tanah Pangkalan TNI AU Abdulrachman Saleh Malang seluas 13,98 Ha sebagaimana terurai dalam sertifikat Hak Pakai Nomor 3 tahun 1999 Untuk Penerbangan Sipil (Berita Acara Penetapan/pemasangan tanda batas/patok beerta pengukuran atas nama penggunaan sebagian areal tanah milik Pangkalan TNI AU untuk digunakan dalam pengembangan/pembangunan Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang nomor BA/03/IV/2007 Nomor 553/391 A/106/2007;

- b) Pemanfaatan sebagian fasilitas operasional penerbangan pangkalan TNI AU Abdulrachman Saleh Malang untuk Penerbangan Sipil;
- c) Sumber Daya Manusia yang digunakan untuk mendukung pelaksanaan pengelolaan Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang Yaitu dengan melibatkan personil dari PARA PIHAK sesuai dengan kepentingan dan keahlian yang diperlukan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku;
- d) Pembiayaan operasional dan bantuan perawatan fasilitas pokok serta fasilitas penunjang Bandar Udara;
- e) Pembagian pendapatan dari seluruh penerimaan atau perolehan jasa pelayanan Bandar Udara;
- f) Pengembangan dan pembangunan Bandar Udara;
- g) Prosedur Operasional Tetap (Protap);
- h) Perencanaan penanganan Kondisi Darurat;
- i) Sarana dan Prasarana akses jalan masuk ke Bandar Udara;
- j) Perbaikan terminal penumpang Bandar Udara;
- k) Pengelolaan dan pengaturan sisi darat dan sisi udara Bandar Udara;
- l) Pengamanan Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang;

Kewajiban dan hak pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian kerjasama pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dalam BAB VI pasal 7 diantaranya adalah sebagai berikut.

Kewajiban pihak pertama adalah

- a) Memberikan hak pemanfaatan tanah yang menjadi obyek perjanjian dan sebagian fasilitas operasional penerbangan pangkalan udara Abdulrachman Saleh Malang untuk operasional penerbangan sipil;
- b) Pengamanan Wilayah Bandara Udara Abdulrachman Saleh Malang;
- c) Pengendalian lalu lintas udara Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang sesuai dengan peraturan yang berlaku;
- d) Menyediakan Sumber Daya Manusia Operasional Bandar Udara Abdulrachman Saleh sesuai peraturan yang berlaku;
- e) Bersama dengan PIHAK KEDUA, PIHAK KETIGA, PIHAK KEEMPAT, DAN PIHAK KELIMA membuat Prosedur Operasional Tetap (Potap) dan perencanaan penanganan kondisi darurat.

Kewajiban PIHAK KEDUA adalah:

- a) Mengelola Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang untuk penerbangan sipil;

- b) Menanggung biaya operasional terhadap pelaksanaan kegiatan pengelolaan Bandar Udara yang harus disetor setiap bulannya sebesar 31%
- c) Memungut segala penerimaan jasa pelayanan Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang;
- d) Melaksanakan pendidikan dan pelatihan pelayanan keselamatan lalu lintas udara dan pertolongan kecelakaan penerbangan dan pemadam kebakaran dalam rangka pemberian sertifikat kecakapan personil dari PIHAK PERTAMA;
- e) Melaksanakan pelatihan penanganan kondisi darurat bekerjasama dengan PIHAK PERTAMA
- f) Mendistribusikan perolehan penerimaan jasa pelayanan Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang sesuai kesepakatan;
- g) Bersama PIHAK KETIGA, PIHAK KEEMPAT, dan PIHAK KELIMA memberikan bantuan perawatan fasilitas pokok dan fasilitas penunjang Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang;
- h) Bersama dengan PIHAK PERTAMA, PIHAK KETIGA, PIHAK KEEMPAT, dan PIHAK KELIMA membuat Prosedur Operasional Tetap (Protap) dan perencanaan penanganan kondisi darurat;
- i) Membangun Konstruksi jalan akses masuk ke Bandar Udara
- j) Menyediakan Perlengkapan sarana dan prasarana terminal penumpang Bandar Udara dan areal parkir.

Kewajiban PIHAK KETIGA adalah:

- a) Menanggung biaya operasional terhadap pelaksanaan kegiatan pengelolaan Bandar Udara yang harus disetor setiap bulannya sebesar 27% kepada unit Pelaksana Teknis Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur
- b) Menyediakan lahan untuk pembangunan jalan akses masuk ke Bandar Udara beserta sarana dan prasarananya;
- c) Melaksanakan perbaikan terminal penumpang Bandar Udara
- d) Bersama dengan PIHAK KEDUA, PIHAK KEEMPAT, dan PIHAK KELIMA memberikan bantuan perawatan fasilitas penunjang Bandar Udara;
- e) Bersama PIHAK PERTAMA, PIHAK KEDUA, PIHAK KEEMPAT, dan PIHAK KELIMA membuat Prosedur Operasional Tetap (Protap) dan Perencanaan Penanganan Kondisi darurat.

Kewajiban PIHAK KEEMPAT adalah :

- a) Menanggung biaya operasional terhadap pelaksanaan kegiatan pengelolaan bandar Udara yang harus disetor setiap bulannya sebesar 24% kepada Unit Pelaksana Teknis Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur;

- b) Bersama PIHAK PERTAMA, PIHAK KEDUA, PIHAK KETIGA, dan PIHAK KELIMA membuat Standar Operasional Tetap (Protap) dan perencanaan penanganan kondisi darurat;
- c) Bersama dengan PIHAK KEDUA, PIHAK KETIGA, PIHAK KELIMA memberikan bantuan perawatan fasilitas pokok dan fasilitas penunjang Bandar Udara.

Kewajiban PIHAK KELIMA adalah :

- d) Menanggung biaya operasional terhadap pelaksanaan kegiatan pengelolaan bandar Udara yang harus disetor setiap bulannya sebesar 18% kepada Unit Pelaksana Teknis Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur;
- e) Bersama PIHAK PERTAMA, PIHAK KEDUA, PIHAK KETIGA, dan PIHAK KEEMPAT membuat Standar Operasional Tetap (Protap) dan perencanaan penanganan kondisi darurat;
- f) Bersama dengan PIHAK KEDUA, PIHAK KETIGA, PIHAK KEEMPAT memberikan bantuan perawatan fasilitas pokok dan fasilitas penunjang Bandar Udara.

Pasal 8

Hak PIHAK PERTAMA adalah :

- a) Menerima perolehan dari hasil jasa pelayanan Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang sebesar 17% dari keseluruhan penerimaan Bandar Udara;
- b) Menempatkan Sumber Daya Manusia dalam Operasional Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang;
- c) Mendapatkan bantuan biaya perawatan fasilitas pokok dan fasilitas penunjang Bandar Udara;
- d) Mengikuti pelatihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf d dan e yang diselenggarakan oleh PIHAK KEDUA.

Hak PIHAK KETIGA adalah :

- a) Menerima perolehan dari hasil jasa pelayanan Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang sebesar 23% dari seluruh penerimaan;
- b) menempatkan Sumber Daya Manusia dalam operasional Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang

Hak PIHAK KEEMPAT

- a) Menerima perolehan dari hasil jasa pelayanan Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang sebesar 26% dari hasil keseluruhan penerimaan;
- b) Mengatur Sumber Daya Manusia sesuai dengan peraturan yang berlaku;

Hak PIHAK KELIMA adalah:

- a) Menerima perolehan dari hasil jasa pelayanan Bandar Udara Abdulrachman Saleh Malang sebesar 14% dari seluruh penerimaan;
- b) Menempatkan Sumber Daya Manusia dalam Operasional Bandar Udara Abdulrachman saleh

Kegiatan kerjasama yang dilakukan dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh diantaranya dapat berupa kegiatan pengembangan dan pembangunan infrastruktur dan fasilitas penunjang bandara seperti yang telah disebutkan dalam Perjanjian Kerjasama. Kegiatan yang dilakukan diantaranya berupa kegiatan pembangunan infrastruktur jalan dan landasan pacu serta penyediaan fasilitas pendukung kegiatan penerbangan lainnya. Berikut ini adalah beberapa kegiatan kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh Malang.

**Tabel 11 Kegiatan Penyediaan Fasilitas Bandara Abdulrachman Saleh**

Tahun	Jenis Kegiatan	Pihak yang Terlibat	Sumber Pembiayaan
2005	a. Renovasi Gedung Terminal ex pangkalan Merpati	Pemprov Jatim	APBD Pemprov Jatim
	b. Peresmian pembukaan kembali bandara untuk penerbangan sipil komersial	Pemprov Jatim dan Malang Raya	Penyediaan X-Ray : APBD Pemprov Jatim Penyediaan alat pemindai : APBD Pemkab Malang Penyediaan <i>Sound System</i> : APBD Pemkot Malang Penyediaan alat Pemindai : APBD Pemkot Batu
2007	a. Pembangunan <i>Taxy Way</i>	Pemerintah Pusat (Ditjen Perhubungan Udara Kementrian Perhubungan RI)	APBN
	b. Renovasi gedung terminal	Pemprov Jatim	APBD Pemprov Jatim

2008	a. Pelebaran Apron menjadi 110m x 200m	Ditjen Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan RI	APBN
	b. Renovasi gedung terminal	Pemkab Malang	APBD Pemkab Malang
	c. Pembebasan Lahan untuk pembangunan koridor jalan masuk bandara	Pemkab Malang	APBD Pemkab Malang
	d. Pembangunan koridor jalan masuk bandara	Pemprov Jatim	APBD Pemprov Jatim
2009	a. Pengecoran Apron	Ditjen Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan RI	APBN
	b. Penyediaan genset	Pemkab Malang	APBD Pemkab Malang
2010	Perpanjangan Runway menjadi 2700m	Ditjen Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan RI	APBN
2011	a. Pengaspalan Runway	Ditjen Perhubungan Udara Kementerian	APBN
	b. Pembangunan gedung baru	Ditjen Perhubungan Udara Kementerian	APBN
	c. Penyediaan Meubeler untuk gedung kantor UPT	Pemkot Batu	APBD Pemkot Batu
2012	Pembangunan Runway Tambahan (untuk mengantisipasi pesawat yang crowded)	Ditjen Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan RI	APBN
2013	a. Proses perpanjangan apron (dari kapasitas 4 pesawat menjadi kapasitas 7 pesawat)	Ditjen Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan RI	APBN
	b. Pembangunan gedung terminal batu (untuk menampung kapasitas 700 orang)	Pemprov Jatim	APBD Pemprov Jatim

Sumber : Data diperoleh dari berbagai hasil wawancara

### c. Pencapaian Tujuan Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara

#### Abdulrachman Saleh

Tujuan dilakukannya kerjasama seperti yang disebutkan dalam perjanjian kerjasama Nomor: 551/947/35.73.310/2007 dan Nomor: 180/749/422.013/2007 pada BAB I Pasal 1 tentang Maksud dan Tujuan dari kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh adalah sebagai berikut.

- (1) Maksud perjanjian kerjasama ini adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan penerbangan yang andal dan berkemampuan tinggi dalam rangka menunjang pembangunan nasional dan daerah.
- (2) Tujuan perjanjian kerjasama ini adalah untuk menyediakan prasarana dan sarana transportasi udara guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi di wilayah Provinsi Jawa Timur

Bapak Holili selaku Kasubag TU UPT Bandara Abdulrachman Saleh menyatakan tujuan dari dilakukannya kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh adalah sebagai bentuk pelayanan jasa transportasi udara bagi kebutuhan masyarakat, seperti yang dinyatakan sebagai berikut.

“bandara pembiayaannya mahal dan biasanya merugi, tapi karena kita adalah untuk pelayanan, maka untung rugi bukan keutamaan. Tujuan kebersamaan, bisa melayani kebutuhan transportasi udara untuk masyarakat. Tapi kami kan pelayanan kalau pemerintah bukan untuk mencari untung rugi, tapi efek domino, Malang Raya meningkat ekonominya.”. (Wawancara pada 4 Juli 2013 Pukul 13.00 WIB).

Tujuan dilakukannya kerjasama selain dalam rangka memberikan pelayanan jasa transportasi udara bagi masyarakat, terdapat tujuan khusus kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh bagi Kabupaten Malang dan Kota Batu diantaranya adalah dalam rangka meringankan beban pembiayaan dan dalam menunjang peningkatan sektor unggulan daerah seperti

pariwisata di Kota Batu misalnya. Bagi Kota Batu pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh bertujuan dalam rangka memberikan akses kemudahan transportasi yang dapat menunjang pertumbuhan di sektor pariwisata. Hal ini seperti yang disebutkan oleh Bapak Satriyo Wicaksono Kabid Perencanaan Sarana dan Prasarana Bappeda Kota Batu sebagai berikut.

“tujuan dilakukannya kerjasama dalam pengelolaan bandara adalah untuk keuntungan bersama, dengan adanya kerjasama dalam pengelolaan bandara ini diharapkan keuntungan yang diperoleh kota batu adalah dalam meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan ke kota batu dari berbagai daerah, khususnya dari luar pulau yang hanya dapat dijangkau melalui transportasi udara dan laut (Wawancara pada 14 juni 2013 pukul 09.30 WIB).

Sedangkan Bapak Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub Kabupaten Malang menyebutkan tujuan kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachamn Saleh adalah dalam memberikan kemudahan dalam pembiayaan dalam menunjang kegiatan pembangunan dan operasional bandara seperti yang diungkapkan sebagai berikut.

“untuk keperluan pembukaan dan pengoperasian Bandara Abdulrachman Saleh tidak dapat ditanggung sendiri oleh Pemkab Malang. Hal ini dikarenakan dalam menyangkut keselamatan penumpang dibutuhkan ketersediaan fasilitas penunjang yang berbeda dengan yang dimiliki oleh fasilitas penerbangan militer, sehingga diperlukan penyesuaiannya dengan kebutuhan keselamatan penumpang tersebut beserta perawatannya. Karena kebutuhannya yang banyak maka anggaran yang diperlukannya juga banyak, maka dilakukanlah kerjasama”. (Wawancara pada 27 Juni 2013 Pukul 09.30 WIB).

Tujuan umum yang tercantum dalam perjanjian kerjasama pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi

wilayah Provinsi Jawa Timur dalam menunjang pembangunan daerah dan nasional. Tujuan tersebut dicapai melalui kegiatan penyediaan prasarana dan sarana transportasi udara dalam menjamin penyelenggaraan penerbangan yang andal dan berkemampuan tinggi. Oleh karena itu, kegiatan-kegiatan pencapaian tujuan yang dilakukan diantaranya dalam bentuk pembangunan, pengembangan, serta penyediaan infrastruktur maupun fasilitas penunjang kegiatan penerbangan yang diperlukan dalam meningkatkan pemberian jasa pelayanan penerbangan yang terbaik bagi masyarakat. Kegiatan perkembangan dalam penyediaan sarana dan prasarana pendukung dalam pengelolaan bandara Abdulrachman Saleh diantaranya dapat dilihat dalam tabel berikut.

**Tabel 12 Perkembangan Infrastruktur Pendukung Bandara Abdulrahman Saleh**

No	Uraian	Satuan	2009	2010	2011	2012
1	Panjang Landasan Pacu	Meter	1,980	1,980	1,980	2,200
2	Bangunan Pendukung	Unit	6	6	6	6
3	Taxy Way	Panjang (m)	350	350	350	350
		Lebar (m)	23	23	23	23

Sumber : Dokumen Hasil-Hasil Pembangunan Kabupaten Malang 2009-2012

Data – data terkait pembangunan dan penyediaan infrastruktur maupun fasilitas pendukung lainnya diantaranya adalah hasil pembangunan koridor jalan masuk Bandara Abdulrachman Saleh. Pembangunan infrastruktur jalan ini dibutuhkan karena pertimbangan bahwa status bandara Abdulrachman Saleh masih berupa inklav sipil, dalam arti aktivitas penerbangan sipil masih berlokasi di landasan udara milik militer TNI AU Abdulrachman Saleh. Sebelum dibangun koridor jalan masuk yang terpisah dengan jalan milik TNI AU Abdulrachman

Saleh, akses ke bandara adalah melalui jalan milik TNI AU Abdulrachman saleh. Seperti yang disebutkan dalam RTRK sekitar Bandara Abdulrachman Saleh bahwa, “Dimana saat ini koridor jalan masuk masih menggunakan jalan milik TNI AU Lanud Abdulrachman Saleh. Kondisi tersebut dapat mengganggu keamanan pihak Lanud dan mengurangi kenyamanan calon penumpang yang menuju ke bandara”. Oleh karena itu, pada tahun 2008 dilakukan pembebasan lahan oleh Pemkab Malang pada tahun 2008 untuk pembangunan koridor jalan masuk ke Bandara Abdulrachman Saleh yang pengerjaannya pembangunan jalannya kemudia dilakukan oleh Pemprov Jatim.



**Gambar 8 Pintu Masuk Bandara Abdulrachman Saleh**  
Sumber : Dokumentasi Peneliti



**Gambar 9 Kondisi Koridor Jalan Masuk Bandara Abdulrachman Saleh**  
Sumber : Dokumentasi Peneliti

Pada tahun 2013 sedang dilaksanakan proses pembangunan gedung terminal baru yang berlokasi bersebelahan dengan gedung terminal lama. Pembangunan gedung terminal baru ini dilakukan dengan pertimbangan untuk memenuhi kebutuhan akan tersedianya gedung terminal baru yang dapat menampung kapasitas penumpang dalam jumlah yang lebih besar. Hal ini seperti yang disampaikan oleh bapak Holili selaku Kasubag TU UPT Bandara Abdulrachman Saleh sebagai berikut.

“pembangunan gedung itu untuk menambah kapasitas ruang tunggu penumpang yang tadinya hanya untuk 250 orang untuk kapasitas 2 pesawat kalau masing-masing pesawat lebih dari 125 orang penumpang kapasitasnya kan tidak cukup, jadi rencana menjadi kapasitas untuk 700 penumpang. Dengan dana dari APBD provinsi, ini untuk mengantisipasi jam sibuk pesawat, biasanya jam 1 sampai jam 2 siang yang biasanya terdapat 3 pesawat saat jam tersebut” (Wawancara pada tanggal 4 Juli 2013 pukul 13.00 WIB)



**Gambar 10 Kondisi Gedung Terminal Bandara Abdulrachman Saleh**

Sumber : Dokumentasi Peneliti



**Gambar 11 Proses Pembangunan Gedung Terminal Baru Bandara Abdulrachman Saleh**

Sumber : Dokumentasi Peneliti

Pembangunan gedung terminal baru ini semakin dibutuhkan melihat perkembangan aktivitas penerbangan di Bandara Abdulrachman Saleh yang terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Selain itu pertimbangan pembangunan didasarkan pada pergerakan penumpang yang besar khususnya pada jam sibuk yang dapat mencapai 396 penumpang. Berdasarkan data dalam Tatralok Kabupaten Malang tahun (2007: III-57) disebutkan bahwa jumlah pergerakan pesawat jam sibuk pada tahun 2007 adalah 4 dengan pergerakan penumpang sebanyak 396 orang yang memiliki tujuan penerbangan terbanyak pada Rute Malang-Jakarta. Jika dibandingkan dengan kapasitas gedung terminal yang tersedia saat ini hanya dapat menampung kapasitas 250 orang penumpang untuk pergerakan 2 pesawat, maka tidak dapat dielakkan bahwa dibutuhkan gedung terminal baru dengan kapasitas yang lebih besar. Untuk dapat melihat

perkembangan aktivitas penerbangan di Bandara Abdulrachman Saleh maka dapat dilihat pada tabel sebagai berikut.

**Tabel 13 Perkembangan Arus Penumpang dan Barang dari Bandara Abdulrachman Saleh**

No	Uraian	Satuan	2009	2010	2011	2012
1	Penumpang					
	- Datang	Orang	134,280	190,467	233,728	258,125
	- Berangkat	Orang	130,790	189,481	230,892	257,268
2	Barang					
	- Datang	Kg	930,686	1,275,268	2,275,026	2,986,161
	- Berangkat	Kg	766,269	1,451,937	1,943,490	2,042,765
3	Rata-Rata Load factor					
	- Datang	Prosen	80.80	84.09	85.00	0.86
	- Berangkat	Prosen	70.80	83.46	84.00	0.85

Sumber : Hasil-hasil Pembangunan Kabupaten Malang 2009-2012

#### **d. Dampak Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh**

Manfaat hasil pembangunan fisik yang dilakukan melalui kerjasama diantaranya akan menjamin kelengkapan fasilitas dalam memberikan kenyamanan penumpang sehingga akan dapat mempengaruhi minat calon penumpang untuk menggunakan transportasi udara. Hal tersebut akan mempengaruhi peningkatan dalam perkembangan lalu lintas penumpang dan barang khususnya di Bandara Abdulrachman Saleh. Berikut ini adalah data perkembangan lalu lintas kegiatan penerbangan Bandara Abdulrachman Saleh.

**Tabel 14 Perkembangan Pesawat, Penumpang, Bagasi, dan Cargo  
Datang dan Berangkat di Bandara Abdulrachman Saleh Malang Periode  
Tahun 2005 Mei s/d 31 Desember 2011**

TAHUN	PESAWAT		PENUMPANG		BAGASI (Kg)		CARGO (Kg)	
	DATANG	BERANGKAT	DATANG	BERANGKAT	DATANG	BERANGKAT	DATANG	BERANGKAT
2005	221	221	23.726	22.954	153.451	188.272	83.500	49.336
2006	709	709	78.472	72.423	564.855	627.592	283.553	354.666
2007	1.190	1.190	110.284	110.332	852.684	910.828	429.549	95.647
2008	869	869	101.742	91.080	787.344	850.366	270.495	113.969
2009	1.271	1.271	132.440	125.691	955.542	1.034.430	425.048	33.028
2010	1.618	1.618	183.635	179.938	1.235.868	1.392.615	697.768	77.093
2011	2.284	2.283	232.440	230.785	1.547.785	1.758.438	923.161	204.767
2012	2.392	2.392	255.999	253.496	1.701.528	1.986.606	1.317.453	224.481
<b>JUMLAH</b>	<b>8.162</b>	<b>8.161</b>	<b>862.739</b>	<b>833.203</b>	<b>6.097.529</b>	<b>6.762.541</b>	<b>3.113.074</b>	<b>928.506</b>

Sumber : Unit Pelaksana Teknis Bandara Abdulrachman Saleh Malang

Lalu lintas penerbangan di Bandara Abdulrachman Saleh pada tahun 2007 berdasarkan dokumen Tatralok Kabupaten Malang (2007:III-83) adalah terdapat rute penerbangan tersedia sebanyak 3x setiap harinya dengan rute Malang-Jakarta dengan menggunakan dengan menggunakan pesawat Boeing 737-200 yang dioperasikan 2x sehari oleh maskapai sriwijaya air dan 1x sehari oleh mandala Airlines. Kapasitas angkut pesawat tersebut adalah  $\pm 100$  penumpang sekali terbang. Dengan dilakukannya pembangunan dan pengembangan infrastruktur serta fasilitas penunjang bandara akan diikuti dengan bertambahnya minat calon penumpang untuk menggunakan transportasi udara. Hal ini akan memberikan manfaat pada semakin tingginya intensitas penerbangan di Bandara Abdulrachman Saleh. Pada tahun 2010 berdasarkan data dari situs resmi kementerian perhubungan RI disebutkan bahwa jadwal penerbangan dari Bandara

Soekarno-Hatta ke Bandara Abdulrachman saleh adalah, “Garuda Indonesia (satu kali), Sriwijaya (tiga kali), Batavia (satu kali). Untuk perkembangan penerbangan terbaru pada tahun 2013 dapat dilihat seperti yang terdapat dalam tabel sebagai berikut.

**Tabel 15 Tabel Jadwal Penerbangan Bandara Abdulrachman Saleh 2013**

Maskapai	Frekuensi Penerbangan	Jam	Rute	Tipe Pesawat	Kapasitas Pesawat
Garuda	2x	08.30 15.15	Malang – Jakarta PP	Boeing 737 300	125
Sriwijaya	3x	08.30 13.15 15.00	Malang – Jakarta PP	Boeing 737 300	125
Citilink	1x	12.30	Malang – Jakarta PP	Boeing 737 300	125
WingAir	1x	14.45	Malng – Denpasar PP	ATR 50	50

Sumber : Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informasi Kabupaten Malang

Dengan keberadaan Bandara Abdulrachman Saleh yang berada di Kabupaten Malang akan memberikan kemudahan dalam menjangkau akses ke wilayah Malang Raya. Kemudahan akses tersebut akan mempengaruhi minat aktivitas perjalanan yang dilakukan melalui Bandara Abdulrachman Saleh. Peningkatan terhadap minat pemanfaatan fungsi bandara akan dapat mempengaruhi pertumbuhan kegiatan perekonomian di Malang Raya, dapat dikatakan demikian karena bandara Abdulrachman Saleh memiliki keterkaitan dengan sektor dan lokasi yang strategis seperti yang disebutkan dalam RTRK sekitar Bandara Abdulrachman Saleh (2005:I-1) bahwa, “wilayah Malang Raya mempunyai fungsi yang strategis di sektor pariwisata yaitu di Kota Batu, Kota Malang yang terkenal Sebagai Kota Pendidikan, serta di sektor industri, perdagangan dan jasa, dan Kabupaten Malang di sektor industri, pertanian, dan

pariwisata yang dapat dilihat pada peta Peta prospek keterkaitan Bandara dengan lokasi, sektor dan akses strategis. Oleh karena itu, Kemudahan akses dari Bandara Abdulrachman Saleh Malang Raya akan juga akan dapat memberikan manfaat pada pertumbuhan perekonomian sekitar Malang Raya. Bapak Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub dan Kominfo Kabupaten Malang juga menyebutkan dampak dengan semakin mudahnya akses ke Malang Raya adalah pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi seperti dalam pernyataannya sebagai berikut.

“Dampak dari kerjasama dalam pengelolaan Bandar abdulrachman saleh diantaranya dampak sosial yaitu orang akan semakin nyaman berada di Malang karena ketersediaan moda transportasi yang memadai, semua pilihan yang masyarakat butuhkan sudah ada. Sebagai contoh dalam investasi hotel misalnya, para investor yang banyak berasal dari luar pulau jawa mendapatkan kemudahan dengan keberadaan bandara Abdulrachman Saleh. Dalam sehari mereka bisa bolak-balik Jakarta-Malang PP misalnya untuk keperluan bisnis, rapat dan sebagainya. selain itu investasi lebih gampang masuk karena pertimbangan mobilitas yang semakin tinggi dan pertumbuhan wilayah yang mengikutinya”. (Wawancara pada tanggal 27 Juni 2013 pukul 09.30 WIB)



**Gambar 12 Peta Prospek Keterkaitan Bandara dengan Lokasi, Sektor dan Akses Strategis.**

Sumber : RTRK Sekitar Kawasan Khusus Sekitar Bandara Abdulrachman Saleh.

Lokasi strategis Bandara Abdulrachman Saleh memiliki keterkaitan dengan fungsi yang strategis di Malang Raya seperti keterkaitan dengan fungsi di sektor pariwisata. Hal ini seperti disampaikan oleh Bapak Satriyo Wicaksono bahwa manfaat kerjasama pengelolaan bandara adalah memberikan pengaruh bagi pariwisata Kota Batu seperti pernyataannya sebagai berikut.

“karena kota batu sebagai kota wisata, dan sebagai destinasi wisata, jika bandara tidak ada, maka akan mempengaruhi minat calon wisatawan. Karena tanpa bandara Abdulrachman saleh terdapat kendala untuk akses ke kota batu, diantaranya akses yang dapat ditempuh melalui transportasi udara hanya dapat melalui penerbangan ke bandara Ir. Juanda di Surabaya, sedangkan kapasitas atau arus lalu lintas penerbangan di juanda sangat padat. Selain itu, jangkauan dari bandara juanda harus dilanjutkan dengan bus yang melalui sedangkan akses jalan Surabaya Malang terhambat karena kemacetan di kawasan luapan lumpu Lapindo. Dengan keberadaan bandara abdulrachman saleh ini, akses ke kota Batu lebih mudah, dapat menggunakan taksi yang dapat dilanjutkan dengan bus atau angkutan lainnya” Wawancara pada tanggal 14 juni 2013 pukul 09.30 WIB)

Pemanfaatan keberadaan bandara yang berkaitan erat dengan fungsi dan lokasi strategis khususnya di sektor pariwisata, juga dapat dimanfaatkan dalam rangka promosi potensi wisata daerah. Bapak Bambang Kartika Bidang selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub dan Kominfo Kabupaten Malang menyebutkan manfaat dalam sektor pariwisata sebagai berikut ini.

“manfaat yang diperoleh dari kerjasama dalam pengelolaan bandara ini misalnya dalam rangka promosi pariwisata, karena di lokasi atau di bandara terdapat pegawai dari dinas pariwisata yang bertugas di bandara untuk memperkenalkan potensi dan obyek wisata di daerahnya. Keuntungan lebih banyak diperoleh oleh Pemkot Batu, dengan meningkatnya industri pariwisata. (Wawancara pada tanggal 5 Juni 2013 Pukul 10.00 WIB).



**Gambar 13 Reklame Pariwisata Sekitar Malang Raya**

Sumber : Dokumentasi Peneliti

Pertumbuhan arus penumpang yang semakin bertambah akan memberikan kontribusi untuk peningkatan kegiatan wisata baik di Kota Batu maupun Kabupaten Malang yang secara tidak langsung akan memberikan kontribusi pada perekonomian daerah. Bapak Holili selaku Kasubag TU UPT Bandara Abdulrachman Saleh menyebutkan dampak ekonomi akan lebih dirasakan seperti efek domino yang seperti dalam pernyataannya berikut ini.

“dampaknya kalau bagi Kota Batu 20% penumpang yang datang bertujuan ke batu, dilihat dari hasil survey tujuan perjalanan taxi bandara yang mengantar penumpang ke Kota batu. Pada saat tahun 2010 bandara sempat berhenti karena kondisi cuaca, semua event ke Batu dibatalkan, Batu menjadi sepi pengunjung”. (Wawancara pada tanggal 4 Juli 2013 WIB)

Dibukanya kembali bandara Abdulrachman Saleh untuk penerbangan sipil selain memberikan pengaruh terhadap peningkatan aktivitas penerbangan dan peningkatan perekonomian daerah, melainkan juga akan berdampak pada pertumbuhan wilayah, khususnya wilayah di sekitar kawasan Bandara Abdulrachman Saleh. Berdasarkan hasil observasi peneliti pada juli 2013 pertumbuhan wilayah yang terlihat ditandai dengan ditemuinya pertumbuhan kawasan pemukiman serta pertumbuhan kawasan perdagangan dan jasa di sekitar

Bandara Abdulrachman Saleh. Hal ini didasarkan bahwa semakin banyaknya aktivitas perdagangan dan jasa khususnya di sekitar Bandara Abdulrachman Saleh. Kegiatan perekonomian seperti perdagangan dan jasa yang tumbuh di sekitar kawasan tersebut dapat dilihat dengan semakin banyaknya pembangunan Ruko (Rumah Toko) di sekitar kawasan bandara dalam rangka pemanfaatan peluang usaha di sekitar kawasan tersebut. Kegiatan perdagangan dan jasa tersebut juga ditandai dengan tersedianya beberapa rumah makan, biro perjalanan, dan pusat oleh-oleh untuk kebutuhan wisatawan yang melintas di jalan sekitar akses ke Bandara Abdulrachman Saleh.



**Gambar 14 Kondisi Kawasan Perdagangan dan Jasa di Sekitar Bandara Abdulrachman Saleh**

Sumber : Dokumentasi Peneliti

Pembangunan infrastruktur jalan dan sarana prasarana lainnya di sekitar bandara akan dapat memunculkan bagamnya aktivitas masyarakat. Selain kegiatan perdagangan dan jasa, pertumbuhan wilayah lainnya ditandai dengan pertumbuhan kawasan permukiman di sekitar kawasan sekitar bandara. Pertumbuhan kawasan permukiman ditandai dengan munculnya beberapa proyek pembangunan kompleks permukiman di sekitar bandara Abdulrachman Saleh yang kebanyakan dari pembangunan tersebut merupakan permukiman dalam bentuk cluster seperti yang terlihat dalam gambar sebagai berikut.



**Gambar 15 Kondisi Kawasan Permukiman dan Perdagangan di Sekitar Bandara Abdulrachman Saleh**

Sumber : Dokumentasi Peneliti



**Gambar 16 Kondisi Kawasan Permukiman di Sekitar Bandara Abdulrachman Saleh**

Sumber : Dokumentasi Peneliti

### **C. Analisis dan Interpretasi Data**

#### **1. Analisa Penerapan *Intergovernmental Relations* Dalam Kebijakan Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh**

Kerjasama antar pemerintah daerah menurut Paterson (2008) yang dikutip oleh Domai (2012:27) adalah, “sebagai tata cara yang digunakan antar satu atau lebih pemerintahan dalam mencapai tujuan bersama, pemberian jasa atau pemecahan masalah”. Sedangkan Domai (2011:97) menyebutkan bahwa, “kerjasama antar daerah memiliki potensi yang sangat strategis dalam rangka membangun keterkaitan dan keterikatan antar daerah. Dalam kerjasama ini diharapkan terjadi peningkatan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan sumber daya daerah”. Pemanfaatan maupun pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh oleh Pemerintah Kabupaten Malang dengan Kota Batu dilakukan melalui sinergi hubungan diantara keduanya. Upaya tersebut merupakan sebuah bentuk kerjasama dinantara kedua pihak tersebut dalam memberikan pelayanan jasa penerbangan

yang lebih efektif dan efisien sesuai dengan salah satu prinsip kerjasama antar daerah menurut Edralin (1997) yang dikutip oleh Keban (2007:10).

Kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh merupakan bentuk pemberian jasa pelayanan pada bidang transportasi udara yang pengelolaannya dilakukan berdasarkan perjanjian kerjasama Nomor: B/03/IX/2007, Nomor : 553/711/106/2007, Nomor : 119/06/421.022/2007, Nomor : 551/947/35.73.310/2007, Nomor : 180/749/422.013/2007. Dalam perjanjian kerjasama tersebut dinyatakan bahwa Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh melibatkan sejumlah pemerintah daerah diantaranya adalah Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kabupaten Malang, Pemerintah Kota Malang, Pemerintah Kota Batu, serta melibatkan TNI AU Abdulrachman Saleh. Persoalan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh bukan hanya menjadi tanggung jawab Dinas Perhubungan Kabupaten Malang saja, melainkan juga melibatkan keterkaitan antar pemerintah daerah lainnya dalam rangka peningkatan penyelenggaraan penerbangan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebijakan tersebut juga akan memberikan dampak bagi daerah lain, khususnya Kota Batu sebagai kota wisata akan merasakan dampak dari pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini. Berdasarkan hal tersebut peneliti tertarik untuk mengkaji kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh melalui persepektif *Intergovernmental Relations* khususnya pada kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Malang dengan Pemerintah Kota Batu.

Sebelum membahas lebih lanjut terkait tahapan proses penerapan konsep *Intergovernmental Relations* dalam kebijakan tersebut, akan dibahas terlebih

dahulu mengenai bentuk *Intergovernmental Relations* yang sesuai dengan kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh didasarkan atas ketentuan dalam sebuah perjanjian kerjasama tertulis yang dimiliki oleh setiap pemerintah daerah yang terlibat. Oleh karena itu, bentuk kerjasama antar daerah dalam kebijakan ini adalah *Written Agreements* jika mengacu pada bentuk kerjasama antar daerah menurut Rosen (1993) yang dikutip oleh Keban (2007:6) sebagai berikut.

“bentuk yang tertulis dibutuhkan untuk melakukan program kontrak, kepemilikan bersama, atau usaha membangun unit pelayanan bersama. Hal-hal yang harus diucapkan dalam perjanjian tertulis ini meliputi kondisi untuk melakukan kerjasama dan penarikan diri, sharing biaya, lokasi, pemeliharaan, skedul, operasi dan aturan kepemilikan sumberdaya bersama, kondisi sewa, dan cara pemecahan konflik”.

Dalam Perjanjian kerjasama pengelolaan bandara Abdulrachman Saleh diatur mengenai *sharing* pembiayaan yang disebutkan dalam BAB VII pasal 9, lokasi pada BAB III pasal 4, cara pemecahan konflik pada BAB X pasal 12, serta ketentuan-ketentuan lainnya. Setelah dibuatnya perjanjian kerjasama pada tahun 2011 dibentuk Unit Pelaksana Teknis Bandara Abdulrachman Saleh yang dikelola oleh Pemprov Jatim dengan diperbantukan beberapa personil Dishub dari Pemkab Malang, Pemkot Malang, dan Pemkot Batu. Oleh karena itu, bentuk pengaturan kerjasama dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini adalah bentuk *Joint Service* mengacu pada bentuk kerjasama menurut Rosen (1993) yang dikutip oleh Keban (2007:7) sebagai berikut.

“*Joint Services*: yaitu pengaturan kerjasama dalam memberikan pelayanan publik, seperti pusat pelayanan satu atap yang dimiliki bersama, dimana setiap pihak mengirim aparatnya untuk bekerja dalam pusat pelayanan tersebut”.

Untuk dapat melihat pendekatan yang digunakan dalam hubungan antar pemerintah daerah dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh, dapat dilakukan identifikasi dengan mengacu pada pendekatan politik antar organisasi yang menyebutkan bahwa hubungan antar pemerintah yang dikategorikan dalam pendekatan ini ditandai dengan sedikitnya kontrol langsung pemerintah pusat seperti dalam pernyataan Smith (1980:141), Scharpf et al (1978) dan Jones (1974) yang dikutip oleh Smith (1985:94) sebagai berikut.

“Pemerintah pusat tidak selalu menggunakan kontrol yang dimiliki dan beberapa Pemerintahan Daerah memiliki sumber daya yang dapat digunakan untuk menghadapi tekanan dari Pemerintah Pusat. Hal ini merupakan kesempatan yang baik untuk melakukan perundingan, negosiasi dan inisiatif. Pemerintah Daerah memiliki ketersediaan sumber daya politik, keuangan, hukum, dan administratif yang berbeda-beda untuk menghadapi kontrol. Interaksi mungkin istilah yang lebih baik daripada kontrol ketika mendeskripsikan hubungan pusat daerah”.

Berbeda dengan bandar udara lainnya di Indonesia yang dikelola oleh pemerintah pusat baik melalui Ditjen Perhubungan Udara RI langsung maupun melalui PT. Angkasa Pura, Bandara Abdulrachman Saleh dikelola langsung oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, hal ini dapat mencirikan besarnya kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Berdasarkan pernyataan tersebut dengan mengacu pada pernyataan Smith yang telah disebutkan sebelumnya dapat dikategorikan bahwa kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh yang dilakukan melalui kerjasama antar pemerintah daerah ini dapat merupakan hubungan dengan pendekatan politik antar organisasi. Pertimbangan lainnya yang menunjukkan bahwa kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini dikategorikan dalam pendekatan politik antar organisasi adalah dengan mengacu pada pernyataan Bish (1978) yang dikutip oleh Smith (1985:94) yang menyebutkan bahwa “Kerjasama terjadi karena setiap unit politik menawarkan sesuatu yang bernilai bagi unit politik lain (khususnya dalam kasus transfer fiskal)”.

Kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dilakukan antar unit atau instansi pemerintah daerah yaitu UPT Bandara Abdulrachman Saleh dengan Dishub dan Kominfo Kabupaten Malang dan Dishub dan Kominfo Kota Batu. Oleh karenanya pendekatan dalam *Intergovernmental Relations* yang terjalin antara pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu pada pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini adalah hubungan dengan pendekatan politik antar organisasi yang dicirikan dengan adanya hubungan antar unit organisasi antar pemerintah daerah. Selain itu kerjasama yang dilakukan seperti *sharing* pembiayaan dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini dilakukan agar dapat memberikan manfaat bersama bagi masing-masing unit khususnya dalam transfer fiskal seperti yang disebutkan oleh Bish yang dikutip oleh Smith yang telah dijabarkan sebelumnya.

**a. Pentingnya Penerapan Konsep *Intergovernmental Relations* Dalam Kebijakan Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh**

Pengelolaan bandara Abdulrachman Saleh dilakukan melalui kerjasama antar daerah dengan pertimbangan keterbatasan yang dimiliki daerah untuk mengelolanya sendiri. Oleh karena itu, dibutuhkan pemanfaatan potensi yang dimiliki oleh daerah lain agar pengelolaannya lebih mudah karena ditanggung bersama. Berikut ini adalah pentingnya penerapan konsep *Intergovernmental Relations* berdasarkan pemetaan potensi dan keterbatasan Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam mengelola Bandara Abdulrachman Saleh.

**Tabel 16 Pemetaan Potensi dan Keterbatasan dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dan Pentingnya Penerapan Konsep *Intergovernmental Relations***

Sektor Pertimbangan	Permasalahan Keterbatasan	Potensi	Pentingnya Penerapan ( <i>Intergovernmental Relations</i> )
Kondisi Wilayah	Keterbatasan penyediaan lahan untuk landasan udara di Kota Batu	Dukungan kondisi geografis, topografis, dan demografis Kabupaten Malang untuk pengembangan, pembangunan bandara di masa yang akan datang	<p>a. Pemerintah Kota Batu memerlukan kerjasama dengan daerah lain yaitu dengan Pemerintah Kabupaten Malang dalam penyediaan sarana dan prasarana transportasi udara, karena lokasi bandara yang berada di wilayah Kabupaten Malang.</p> <p>b. Kerjasama/IGR yang dapat dilakukan adalah melalui keterlibatan Kota Batu dalam pengelolaan bandara, baik dalam pembangunan maupun operasionalnya.</p> <p>c. Kota Batu dapat memanfaatkan keberadaan Bandara Abdulrachman Saleh dalam menunjang kebutuhan mobilitas masyarakat dan wisatawan Kota Batu</p>
Akses Lalu Lintas	Kondisi akses ke Malang Raya melalui jalur udara dari Bandara Juanda: a. lalu lintas penerbangan padat	Kondisi akses ke Malang Raya melalui Bandara Abdulrachman Saleh: a. Lalu lintas penerbangan tidak terlalu padat. Jadwal	a. Kerjasama antar daerah diperlukan dalam memanfaatkan potensi keberadaan Bandara Abdulrachman Saleh dalam mengantisipasi beralihnya minat penerbangan dari Bandara Juanda

	<p>b. Akses ke Malang Raya terhambat kemacetan di sekitar kawasan luapan lumpur Lapindo.</p>	<p>penerbangan 7 kali dalam sehari</p> <p>b. Akses dari Bandara Abdulrachman ke Malang Raya lebih dekat dan terhindar dari kemacetan di sekitar luapan lumpur Lapindo.</p>	<p>b. Kabupaten Malang bersama Kota Batu mengelola jasa penerbangan bandara Abdulrachman Saleh dalam rangka meningkatkan minat penerbangan melalui Bandara Abdulrachman Saleh</p> <p>c. Upaya pengelolaan yang dapat dilakukan bersama diantaranya melalui pembangunan dan penyediaan fasilitas penunjang kegiatan penerbangan di bandara</p> <p>d. Keberadaan Bandara Abdulrachman Saleh memberikan pilihan alternatif penggunaan moda transportasi udara bagi masyarakat mapun bagi wisatawan</p>
<p>Sumber Pembiayaan</p>	<p>a. Pembiayaan pembangunan infrastruktur transportasi Kota Batu lebih sulit diperoleh dibandingkan dengan investasi sektor pariwisata</p> <p>b. Biaya pembangunan dan operasional bandara tidak dapat ditanggung</p>	<p>Prospek peningkatan penumpang di Bandara Abdulrachman Saleh dapat dipengaruhi dari minat terhadap potensi pariwisata Kota Batu yang semakin meningkat.</p>	<p>Kerjasama yang dilakukan dalam bentuk <i>Sharing</i> pembiayaan untuk memberikan keringanan masing-masing daerah dalam menanggung pembiayaan pembangunan dan operasioanl bandara, seperti :</p> <p>a. Kabupaten Malang menanggung pembiayaan penerangan jalan untuk akses ke Bandara</p> <p>b. Kota Batu memberikan bantuan penyediaan fasilitas bandara dalam bentuk hibah seperti dalam penyediaan</p>

	sendiri oleh Pemkab Malang		<i>meubeler.</i>
--	----------------------------------	--	------------------

Beberapa alasan dilakukannya kerjasama antar pemerintah daerah menurut Keban (2007:3) dalam jurnalnya yang berjudul “Kerjasama Antar Pemerintah Daerah dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk, dan Prinsip” diantaranya adalah karena alasan, “pihak-pihak yang bekerjasama dapat membentuk kekuatan yang lebih besar, dapat mencapai kemajuan yang lebih tinggi, dapat lebih berdaya, dan memperkecil atau mencegah konflik. Masing-masing pihak lebih merasakan keadilan, akan memelihara keberlanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerjasamakan, serta kerjasama ini dapat menghilangkan ego daerah”. Mengacu pada alasan-alasan tersebut, selanjutnya akan dijabarkan mengenai pentingnya penerapan kerjasama antar pemerintah daerah dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

*Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dilakukan dengan pertimbangan bahwa pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu dapat membentuk kekuatan yang lebih besar dengan mensinergikan potensi masing-masing daerah untuk mengatasi permasalahan yang timbul dalam mengelola infrastruktur transportasi udara. Pemerintah Kota Batu dapat memanfaatkan kondisi wilayah Kabupaten Malang yang memiliki ketersediaan lahan untuk landasan udara, serta kondisi topografi dan demografis Kabupaten Malang yang dapat menunjang upaya pembangunan dan pengembangan bandara di masa yang akan datang. Sedangkan Kabupaten

Malang dapat bersama-sama dengan Kota Batu mengatasi hambatan ketersediaan anggaran dengan melakukan *sharing pembiayaan* dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh sehingga dapat bersama-sama bekerjasama dalam upaya mencapai produktivitas yang lebih tinggi.

Kerjasama juga dimungkinkan dengan alasan bahwa dengan dilakukannya kerjasama ini Kabupaten Malang dan Kota Batu dapat lebih berdaya, dalam arti masing-masing daerah dapat memiliki posisi tawar yang lebih dalam memperjuangkan kepentingannya. Dengan adanya kemauan dan keinginan antar pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama dalam mengelola Bandara Abdulrachman Saleh dapat mendorong posisi tawar yang lebih sehingga struktur pemerintah yang lebih tinggi yaitu pemerintah pusat dan provinsi dapat semakin menyadari akan pentingnya pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh untuk dikelola sendiri oleh pemerintah daerah. Hal ini seperti yang disebutkan oleh Bapak Satriyo Wicaksono dari Bappeda Kota Batu yang menyatakan sebagai berikut.

“kerjasama antar pemerintah Malang Raya ini memungkinkan karena pada dasarnya kota-kota membentuk koloni-koloni kecil yang membentuk kerjasama, membentuk klub kerjasama, seperti Kartamantul, Pawonsari. Kalau di kita dinamakan Malang Raya. Pemerintah Malang Raya memiliki keinginan untuk kerjasama dalam pengelolaan bandara, lalu meminta pada Pemprov Jatim untuk diajak rembuk bersama dalam perencanaan kerjasama tersebut”.

Pentingnya kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini dapat memperkecil atau mencegah konflik. Hal ini terlebih dikarenakan terdapat keterkaitan yang erat antara Kota Batu dengan Kabupaten Malang. Sebelum menjadi daerah otonom baru yang terbentuk pada tahun 2004, sebelumnya Kota Batu merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Malang yaitu

pada sub satuan wilayah pengembangan I (SSWP I) Malang Utara. Keterkaitan sejarah hubungan yang dimiliki Kabupaten Malang dengan Kota Batu merupakan *network* yang dapat digunakan oleh keduanya sebagai peluang untuk menyelesaikan persoalan bersama dalam pengelolaan sarana transportasi udara daripada saling bersaing untuk melakukan pembangunan sarana transportasi udara tersebut.

Dengan dilakukannya kerjasama ini yang terpenting adalah antara Kabupaten Malang dan Kota Batu akan memelihara keberkelanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerjasamakan dalam memelihara hubungan yang saling menguntungkan secara berkelanjutan. Kerjasama yang dilakukan dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh telah dibicarakan dan dikoordinasikan keberlangsungan pengelolaan bersama Bandara Abdulrachman Saleh terkait pembangunan bandara ke depannya dalam rangka perkembangan yang dilakukan dalam sarana transportasi udara yang disediakan oleh masing-masing daerah tersebut. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Bambang Kartika selaku Kabid Teknik Keselamatan Transportasi Dishub dan Kominfo Kabupaten Malang yang menyatakan bahwa, “pada tahun ini (2013) terdapat pembicaraan terkait keberlanjutan kerjasama ke depannya dengan dilakukannya addendum atau perbaikan pada naskah perjanjian kerjasama pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh”.

Kerjasama yang dilakukan antar pemerintah daerah khususnya pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dilakukan dengan prinsip agar dapat membentuk kekuatan

yang lebih besar untuk mensinergikan hubungan dalam pemanfaatan potensi daerah, dapat lebih berdaya, serta dapat memelihara hubungan yang saling menguntungkan secara berkelanjutan seperti yang telah dijabarkan sebelumnya. Mengacu pada pernyataan Bressers (1998:88) terkait *Policy Network* bahwa jaringan dibutuhkan dalam proses kebijakan karena dengan adanya hubungan-hubungan yang terjalin antar pihak yang terlibat dapat membantu pemecahan masalah bersama secara lebih efektif dan efisien. Oleh karena itu, perlunya kerjasama dalam pengelolaan Bandar Abdulrachman Saleh bukan hanya sebagai bentuk penerapan konsep *Intergovernmental Relations* saja, melainkan juga merupakan bentuk pemanfaatan *Policy Network* yang digunakan kebijakan dalam menyelesaikan masalah.

#### **b. Proses Kerjasama dalam Kebijakan Pengelolaan Bandara**

##### **Abdulrachman Saleh**

Mengacu pada tingkatan *Intergovernmental Relations* menurut Raadschelders (2003:113), terdapat tiga level atau tingkatan dalam *Intergovernmental Relations* yang dapat dianalisa pada proses kerjasama dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh, diantaranya adalah level pada tahap *federalism* atau *Intergovernmental Constitution* (IGC), *Intergovernmental Relations* (IGR), dan *Intergovernmental Management* (IGM). Menurut Raadschelders (2003:113) IGC merupakan tingkatan atau level pertama sebagai kerangka normatif yang didefinisikan dalam istilah hukum. Pada tingkatan kedua yaitu IGR berkaitan dengan hubungan yuridis dan hubungan antar

organisasi dan unit-unit yang terlibat serta berkaitan dengan kegiatan perekrutan dan keuangan. Tingkatan yang ketiga, IGM merujuk pada kegiatan pemecahan masalah, prosedur, teknik yang dapat digunakan sebagai pedoman dan evaluasi dalam pengendalian kegiatan, kepemimpinan, dan legitimasi pemerintah. Selanjutnya akan dijabarkan analisa masing-masing tahapan dalam penerapan konsep *Intergovernmental Relations* pada kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

#### 1) Level *Intergovernmental Constitution* (IGC)

Tahap IGC pada kerjasama dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh adalah pada kegiatan dalam upaya pembentukan kesepakatan kerjasama yang diikuti dengan kegiatan penyusunan naskah perjanjian kerjasama. Perwakilan masing-masing pihak baik dari pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu mengadakan pertemuan untuk pembicaraan rencana kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini dengan Pemerintah Provinsi sebagai penengahnya. Pembicaraan yang dilakukan tersebut merupakan bentuk konsensus dalam mencapai kesepakatan bersama sebagai upaya yang dilakukan untuk menjalin hubungan dengan pihak lain untuk bersama-sama memecahkan masalah agar kedepannya pelaksanaan kebijakan dapat lebih maksimal. Hal ini seperti yang diungkapkan pada konsep *Policy Oriented Learning* dengan model *Double Loop* seperti yang diungkapkan oleh Argyris dan Schon (1978) yang dikutip oleh Parsons (2005:598) menyebutkan bahwa model ini melibatkan usaha pengembangan pembuatan keputusan berdasarkan informasi yang diperoleh secara terbuka, dan melakukannya bersama-sama dengan orang

lain. Aktor yang paling berperan dominan pada tahap IGC ini mengacu pada pernyataan Raadschelders (2003:113) dan Toonen (1991:48) adalah para politisi terpilih, pihak yang dimaksud dengan politisi terpilih adalah para pimpinan lembaga, institusi, maupun pemerintah daerah yang terlibat, yang mewakili masing-masing institusi atau pemerintah daerahnya seperti yang tercantum dalam dokumen perjanjian kerjasama pengelolaan Bandar Udara Abdulrachman Saleh.

a) Kelebihan

Pembicaraan terkait keberlanjutan kerjasama ke depannya sudah dibicarakan lebih lanjut pada tahun ini dengan dilakukannya addendum atau perbaikan pada naskah perjanjian kerjasama pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Kegiatan pembicaraan antara pihak-pihak yang terlibat merupakan sebuah bentuk pembicaraan yang terarah untuk mencapai sebuah kesepakatan bersama yang untuk kedepannya dapat digunakan sebagai landasan hukum dan pedoman bersama dalam pelaksanaan kerjasama. Pembicaraan yang ditindaklanjuti dengan penyusunan dokumen perjanjian kerjasama yang berkekuatan hukum, telah sesuai dengan tata cara pelaksanaan kerjasama antar daerah yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang tata cara pelaksanaan kerjasama antar daerah dalam pasal 2 yang menyebutkan bahwa beberapa prinsip kerjasama antar daerah diantaranya adalah kesepakatan bersama, dan kepastian hukum.

b) Kelemahan

Dalam identifikasi atau penentuan masalah yang akan diajukan untuk dapat dibicarakan bersama sehingga menjadi sebuah agenda kebijakan belum didasarkan atas pertimbangan yang berasal dari masukan-masukan dan persepsi masyarakat. Dengan kata lain partisipasi masyarakat belum terlihat dalam memberikan pengaruhnya untuk dapat menentukan masalah yang akan diangkat dalam forum pembicaraan bersama dalam menghasilkan sebuah kebijakan.

2) Level *Intergovernmental Relations* (IGR)

Seperti yang disebutkan oleh Raadschelders (2003:113) dan Toonen (1991:46) karakteristik pada tahap IGR berkaitan dengan hubungan antar organisasi dan unit-unit yang terlibat, IGR berkaitan dengan kegiatan perekrutan dan keuangan. Tahap IGR dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ditandai dengan adanya koordinasi yang dilakukan yaitu pada *sharing* pembiayaan operasional dan kegiatan penyediaan sarana dan prasarana penunjang bandara serta *sharing* personil yang dilakukan berdasarkan ketentuan yang telah dicantumkan dalam perjanjian kerjasama. *Sharing* pembiayaan yang dilakukan bersumber dari masing-masing APBD pihak yang terlibat dalam pembiayaan operasional pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh seperti belanja pegawai petugas teknis operasional bandara. *Sharing* dalam penempatan personil khususnya dari Dishub Pemkab Malang dan Kota Batu diperuntukan untuk keperluan operasional bandara karena adanya kebutuhan personil di UPT yang belum tercukupi.

Menurut Raadschelders (2003:113) pada tingkat IGR ini Pejabat Publik di tingkat atas atau tingkat manajer memiliki peran yang paling menentukan karena mereka yang paling terlibat dalam mengkoordinasikan kebijakan antara berbagai cabang dan organisasi. Pihak yang paling dominan pada tahap IGR dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman saleh ini diantaranya adalah Jajaran atas dari UPT Bandara Abdulrachman Saleh dan Kepala-kepala bidang dari masing-masing Dishub dan kominfo.

a) Kelebihan

Koordinasi yang terjadi dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh telah dilakukan secara formal maupun informal. Koordinasi informal dilakukan pada kegiatan penyediaan sarana dan prasarana penunjang bandara sejak sebelum disusunnya perjanjian tertulis. Koordinasi yang dilakukan saat itu didasarkan atas keterkaitan hubungan yang terjalin diantara mereka untuk saling bekerjasama. Koordinasi informal sebelum disepakatinya perjanjian kerjasama dapat ditemukan dalam penyediaan kebutuhan sarana dan prasarana dalam rangka pembukaan kembali bandara untuk penerbangan sipil dan komersial untuk yang pertama kalinya pada tahun 2007. Pada saat itu ketentuan dalam koordinasi yang dilakukan didasarkan atas porsi kewenangan wilayah administratifnya masing-masing.

Koordinasi secara formal yang dilakukan melalui *sharing* pembiayaan dan penempatan personil setelah disusunnya perjanjian kerjasama memberikan kemudahan dalam pemecahan masalah dalam penyediaan sarana dan prasarana serta fasilitas penunjang bandara. Dengan adanya koordinasi ini akan memberikan jalan keluar bagi pemenuhan kebutuhan masing-masing pihak pengelola yaitu

Dishub Kominfo Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam penyediaan sarana dan prasarana serta dalam menunjang kegiatan operasional penyelenggaraan penerbangan di Bandara Abdulrachman Saleh agar lebih optimal.

b) Kelemahan

Intensitas koordinasi yang dilakukan antar pemerintah daerah masih minim, koordinasi hanya dilakukan di saat terdapatnya kebutuhan akan penyediaan sarana dan prasarana penunjang bandara. Koordinasi terhadap pemeliharaan sarana prasarana serta fasilitas penunjang bandara masih sangat diperlukan. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Bapak Holili selaku Kasubag TU UPT Bandara Abdulrachman Saleh yang menyebutkan bahwa dalam pemeliharaan tampaknya masih abu-abu. Oleh karena itu dibutuhkan peningkatan intensitas koordinasi yang dilakukan antar pihak-pihak yang terlibat. Dengan dilakukannya peningkatan terhadap intensitas koordinasi akan dapat memelihara dan memperkuat hubungan yang terjalin dengan semakin seringnya interaksi antara pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

3) Level *Intergovernmental Management* (IGM)

Mengacu pada pernyataan Raadschelders (2003:113) dan Toonen (1991:46) level IGM merupakan tahap operasional dalam pelaksanaan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Keterlibatan kabupaten Malang dan Kota Batu dalam operasional pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dapat dilihat pada kegiatan penyediaan infrastruktur fasilitas penunjang kegiatan

penerbangan di bandara. Untuk hal-hal yang bersifat prosedur teknis dari operasional penerbangan di Bandara Abdulrachman Saleh dikelola oleh UPT Bandara Abdulrachman Saleh yang pertanggungjawabannya berada di bawah kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

a) Kelebihan

Pelaksanaan operasional dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dilakukan berdasarkan kewenangan dan porsi yang dimiliki oleh masing-masing pihak yang terlibat. Pemerintah Kabupaten Malang yang memiliki kewenangan pembangunan infrastruktur maupun sarana dan prasarana lainnya di wilayah sekitar bandara. Oleh karena itu, keterlibatan pemerintah Kabupaten Malang dapat melakukan pembebasan lahan untuk keperluan penyediaan lahan pembangunan koridor jalan masuk ke Bandara. Sedangkan pemerintah Kota Batu menyediakan fasilitas penunjang seperti meubeler dan peralatan lainnya karena Kota Batu tidak memiliki kewenangan untuk membangun infrastruktur ataupun sarana lainnya di atas tanah yang berada diluar wilayah kewenangannya.

Ciri IGM menurut (2003:113) dan Toonen (1991:46) diantaranya adalah *problem solving*, pemecahan masalah dalam operasional bandara dilakukan melalui koordinasi antar berbagai pihak yang terlibat. Hal ini dikarenakan operasional bandara tidak hanya menjadi urusan UPT Bandara Abdulrachman Saleh saja melainkan pihak dari Pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu juga ikut dilibatkan baik secara tidak langsung melalui *sharing* pembiayaan maupun secara langsung melalui fungsi pembagian tugas bagi personil masing-

masing Dishub daerah yang diperbantukan untuk keperluan kegiatan operasional di UPT Bandara Abdulrachman Saleh.

b) Kelemahan

Kegiatan yang dilakukan oleh Pemkab Malang dengan Pemkot Batu belum banyak terlibat dalam operasional pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Keterlibatan Kabupaten Malang dan Kota Batu untuk pelaksanaan operasional bandara masih berdasarkan apa yang ditentukan oleh UPT bandara sehingga fungsinya masih sebatas pelaksanaan tugas yang diberikan oleh UPT Bandara Abdulrachman Saleh. Karena hal tersebut, keterlibatan Kabupaten Malang dan Kota Batu hanya sebatas porsi yang ditentukan dan dibutuhkan oleh UPT Bandara Abdulrachman Saleh. Hal inilah yang dapat menyebabkan kurangnya intensitas koordinasi dan interaksi antar berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan operasional bandara. Oleh karena itu dalam meningkatkan perannya dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh baik pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu harus lebih banyak berinisiatif untuk banyak terlibat dalam pengelolaan bandara dalam mengoptimalkan perannya dalam kerjasama pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

*Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh terjadi dengan hadirnya kesepakatan bersama sebagai tahap IGC yang menjadi landasan dan pedoman pelaksanaan koordinasi antar pihak yang terlibat dalam tahap IGR yang dilakukan dalam bentuk pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional yang dilakukan dalam tahap IGM dengan interaksi

antar aktor di setiap tahapan-tahapannya tersebut. Penerapan konsep *Intergovernmental Relations* dengan melalui tahapan IGC, IGR, dan IGM dapat menjadi salah satu pendekatan atau cara yang dapat dilakukan kebijakan publik untuk menyelesaikan persoalan yang tidak dapat diselesaikan sendiri. Konsep *Intergovernmental Relations* yang diterapkan dalam tahap IGC, IGR, hingga IGM dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh merupakan sebuah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah khususnya Pemkab Malang dengan Pemkot Batu dengan menjalin hubungan melalui *sharing* potensi bersama dalam mencapai sebuah tujuan dalam rangka pemecahan masalah bersama.

## **2. Analisa Evaluasi Kinerja Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara**

### **Abdulrachman Saleh**

Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh merupakan bentuk kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam bentuk kegiatan kerjasama. Kebijakan pengelolaan bandara melalui kerjasama tersebut dilaksanakan sejak tahun 2005 lalu diperkuat dengan perjanjian kerjasama tertulis pada tahun 2007 hingga masih dilaksanakan hingga tahun 2013 ini. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kebijakan tersebut dalam mencapai tujuannya, maka diperlukan sebuah evaluasi kebijakan. Mengacu pada pernyataan Widodo (2009:137) yang menyebutkan bahwa, “evaluasi kebijakan dapat diartikan sebagai penilaian terhadap kinerja suatu kebijakan”. Dengan kata lain fungsi dari kegiatan evaluasi kebijakan adalah untuk memberikan informasi yang dapat menggambarkan kinerja suatu kebijakan. Oleh karena itu, untuk dapat menilai bagaimana

pelaksanaan kebijakan pengelolaan bandara dalam mencapai tujuan dan sasarannya, maka dibutuhkan penilaian melalui evaluasi kebijakan tersebut.

Evaluasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah jenis riset evaluasi *process* yang akan menilai bagaimana proses pelaksanaan sebuah kebijakan khususnya evaluasi pada pelaksanaan kerjasama dalam peneglolaan Bandara Abdulrachman saleh yang masih berlangsung hingga saat ini. Unutuk melakukan riset evaluasi proses, metode yang akan digunakan yaitu metode deskriptif. Hal ini dikarenakan menurut Langbein (1980) yang dikutip oleh Widodo (2009:116) bahwa, “metode deskriptif lebih mengarah pada tipe penelitian evaluasi proses (*process of public policy implementation*). Metode deskriptif berusaha menemukan apakah semua program utama telah tercapai dengan baik atau sebaliknya. Oleh karena itu, untuk mengetahui pencapaian tujuan pelaksanaan kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh digunakan evaluasi dengan metode deskriptif.

Evaluasi dengan Metode deskriptif menurut Langbein (1980) yang dikutip oleh Widodo (2009:116) memiliki empat pertanyaan yang harus dijawab dalam sebuah penilitian dengan metode ini. Keempat pertanyaan tersebut diantaranya adalah pertama, apakah fasilitas, sumber daya digunakan dalam kebijakan; Kedua, apakah kebijakan dilaksanakan sesuai petunjuk; Ketiga, bagaimana derajat manfaat/keuntungan yang ditetapkan dalam kebijakan; Keempat, menentukan apakah manfaat nyata dari kebijakan dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*). Untuk dapat menilai kinerja sebuah kebijakan, maka diperlukan indikator untuk pengukurannya. Indikator yang digunakan untuk mengukur

kinerja Kebijakan dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini adalah mengacu pada indikator kinerja menuju Lembaga Administrasi Negara. Indikator yang dikembangkan oleh LAN (2000) seperti yang dikutip oleh Widodo (2009:127) diantaranya adalah indikator *input*, *process*, *outputs*, *outcomes*, *benefits*, dan *impact* dengan penjelasan sebagai berikut.

Pengukuran terhadap indikator *input* yang terdiri dari penggunaan sumber daya serta penggunaan fasilitas akan dapat menjawab pertanyaan pertama dalam evaluasi dengan metode deskriptif. Sedangkan indikator proses dapat menjawab pertanyaan kedua, lalu indikator *output* dapat menjawab pertanyaan ketiga. Terakhir indikator *outcomes*, *benefit*, dan *impact* dan menjawab pertanyaan keempat dari metode deskriptif yaitu dalam menentukan apakah manfaat nyata dari kebijakan dapat dinikmati oleh kelompok sasaran. Untuk dapat menjawab keempat pertanyaan evaluasi dengan metode deskriptif dan indikator-indikator dalam menilai kinerja kebijakan tersebut, maka selanjutnya akan dijabarkan analisis data terkait penggunaan sumber daya dan fasilitas, pelaksanaan proses kebijakan sesuai petunjuk, bagaimana pencapaian tujuannya, serta dampak yang dirasakan oleh sasaran kebijakan.

#### **a. Penggunaan Sumber Daya dan Fasilitas dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh**

##### **1) Sumber Daya Anggaran**

Evaluasi pelaksanaan kebijakan dapat dilakukan melalui penggunaan indikator dalam mengukur kinerja kebijakan. Lembaga Administrasi Negara

(2000) yang dikutip oleh Widodo (2009:127) menyebutkan salah satu indikator yang dapat digunakan dalam pengukuran kinerja adalah indikator input. Indikator input adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat menghasilkan keluaran yang ditentukan, misalnya dana, SDM, informasi, kebijakan, dan lain-lain. Sumber daya anggaran dibutuhkan dalam keberlangsungan pelaksanaan kebijakan, hal ini dikarenakan sumber daya anggaran diperlukan untuk membiayai kegiatan operasional pelaksanaan kebijakan dalam mencapai tujuannya. Terbatasnya anggaran menjadi persoalan yang kerap kali menghambat proses pelaksanaan kebijakan. Untuk mengatasi keterbatasan daerah terhadap sumber pembiayaan dalam pengelolaan bandara, Pemkab Kabupaten Malang dan Pemkot Kota Batu melakukan kerjasama khususnya dalam hal pembiayaan pengelolaan bandara. Dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh Kabupaten Malang dan Kota Batu melakukan *sharing* pembiayaan dalam pembangunan dan penyediaan infrastruktur dan fasilitas penunjang bandara, serta pembiayaan operasional kegiatan penerbangan yang dapat menjamin keberlangsungan penyelenggaraan jasa pelayanan transportasi udara di Bandara Abdulrachman Saleh.

Tanpa melalui *sharing* pembiayaan masing-masing daerah baik Kabupaten Malang maupun Kota Batu akan sulit mencapai tujuan pengelolaan bandara dalam mewujudkan penyelenggaraan yang andal dan berkemampuan tinggi seperti yang disebutkan dalam perjanjian kerjasama. Pentingnya *sharing* pembiayaan yang dilakukan telah disampaikan oleh kedua pihak yang terlibat bahwa bagi Kabupaten Malang pengoperasian bandara membutuhkan biaya yang besar

terlebih kondisi bandara yang masih membutuhkan banyak penyediaan infrastruktur dan fasilitas penunjang lainnya. Sedangkan bagi Kota Batu dengan dilakukannya *sharing* pembiayaan merupakan bentuk partisipatif Kota Batu pada pembangunan infrastruktur di wilayah Malang Raya dengan harapan agar dapat memberikan kontribusi bagi kegiatan perekonomian di Kota Batu.

Sumber pembiayaan dari Dishub Kabupaten Malang dan Dishub Kota Batu untuk *sharing* pembiayaan pengelolaan bandara berasal dari APBD masing-masing daerah. *Sharing* dalam pembiayaan operasional ditujukan untuk belanja pegawai seperti pembayaran honor petugas lapangan di bandara Abdulrachman Saleh. Kondisi *sharing* pembiayaan dalam pelaksanaan pengelolaan bandara hingga saat ini adalah terlihat belum imbangnya bantuan dalam *sharing* pembiayaan yang diberikan antara kedua pihak. Walaupun memang ada perbedaan besar biaya operasional yang ditanggung Kabupaten Malang dan Kota Batu seperti yang telah disebutkan dalam perjanjian kerjasama bahwa persentase biaya yang ditanggung oleh Kabupaten Malang lebih besar yaitu 27% sedangkan Kota Batu sebesar 18%. Akan tetapi, pembiayaan yang dikeluarkan Kota Batu diluar biaya operasional seperti bantuan penyediaan sarana dan fasilitas penunjang bandara jauh lebih sedikit dibandingkan yang diberikan Kota Batu.

Hal ini seperti yang disebutkan oleh Bapak Yuli dari Dishub Kota Batu yang menyebutkan bahwa, “kota Batu terlibatnya kecil sekali baru pada tahun 2011 mengirim bantuan meubeler untuk kantor UPT”. Hal ini juga seperti yang terlihat pada data dalam tabel Kegiatan Penyediaan Fasilitas Bandara Abdulrachman Saleh bahwa sejak awal kerjasama Kota Batu hanya mengirimkan

bantuan fasilitas pada tahun 2011. Sedangkan banyak fasilitas sisi darat lainnya yang merupakan tanggung jawab pemerintah Malang Raya yang masih dapat disediakan untuk mengoptimalkan pelayanan di bandara seperti kebutuhan penyediaan tempat duduk di terminal yang dapat disediakan bagi penumpang untuk menunggu, penyediaan fasilitas tempat duduk ini dibutuhkan terlebih dalam menampung kapasitas penumpang di terminal saat jam sibuk dimana penumpang terlihat memadati pintu masuk seperti yang terlihat pada gambar sebagai berikut.



**Gambar 17 Kondisi Kepadatan Penumpang pada Jam Sibuk**

Sumber : Dokumentasi Peneliti

## 2) Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia berfungsi sebagai penggerak dan pelaksana dalam implementasi Kebijakan. Besarnya jumlah sumber daya manusia yang terlibat akan dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Kebijakan akan berjalan optimal apabila sumber daya manusia telah mencukupi dengan didukung oleh

kemampuan yang memadai. Selain pembiayaan, bentuk kerjasama lainnya yang dilakukan Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh adalah keterlibatan dalam hal penempatan personil masing-masing daerah dalam pelaksanaan pengelolaan bandara. Hal ini berdasarkan ketentuan yang disebutkan dalam perjanjian kerjasama dalam BAB II pasal 2 poin c. Personil yang ditugaskan di UPT Bandara Abdulrachman Saleh merupakan sejumlah pegawai dari masing-masing pihak yang terlibat seperti pegawai Dishub Provinsi Jatim, Pemkab Malang, Pemkot Malang, dan Pemkot Batu serta personil dari Angkatan TNI AU Abdulrachman Saleh. Personil dari masing-masing pihak tersebut akan diperbantukan untuk pelaksanaan kegiatan operasional bandara.

Dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh, pengerahan personil ditentukan oleh UPT bandara dimana UPT akan menentukan kebutuhan personil untuk diperbantukan dalam melaksanakan tugas operasional di bandara. Saat ini UPT Bandara Abdulrachman Saleh masih membutuhkan bantuan personil dari Dishub masing-masing daerah. Akan tetapi, masing-masing Dishub tersebut juga mengalami kekurangan personil di instansinya seperti yang telah disampaikan oleh Bapak Yuli bahwa Dishub Kota Batu juga mengalami kekurangan personil sehingga belum mengirimkan tambahan personilnya lagi ke UPT Bandara Abdulrachman Saleh. Terkait pergantian penempatan personil yang ditugaskan di bandara menjadi kewenangan masing-masing daerah seperti yang disebutkan oleh Bapak Holili selaku Kasubag UPT Bandara Abdulrachman Saleh yang menyebutkan bahwa, “Dishub Kota Malang mengirimkan 3 personil yang setiap tahunnya biasanya dilakukan pergantian untuk ditempatkan di bandara, Dishub

Kabupaten Malang menempatkan 7 orang sejak tahun 2005 belum dilakukan pergantian penempatan hingga tahun ini”. Slain pegawai Dishub dari Pemprov Jatim dan pemerintah Malang Raya TNI AU Abdulrachman Saleh juga mengirimkan 50 orang personil yang ditempatkan di bagian *Avia Security* (AVSEC).

### 3) Fasilitas

Fasilitas digunakan sebagai sarana dalam operasional pelaksanaan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Keberadaan fasilitas akan dapat mengoptimalkan fungsi pelayanan jasa penerbangan yang diberikan di Bandara Abdulrachman Saleh. Fasilitas yang digunakan dalam pelayanan jasa penerbangan Bandara Abdulrachman Saleh dibedakan menjadi dua kelompok yaitu fasilitas sisi darat dan fasilitas sisi udara. Pembangunan fasilitas sisi udara menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah pusat yaitu Ditjen Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. Sedangkan fasilitas sisi darat menjadi kewenangan dan tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Malang Raya. Dalam tabel kegiatan penyediaan fasilitas Bandara Abdulrachman Saleh menunjukkan bahwa penyediaan fasilitas yang paling banyak dilakukan adalah fasilitas sisi udara seperti pembangunan Runway, Taxy Way, dan apron yang pembangunannya menjadi kewenangan Ditjen Perhubungan Udara RI sehingga anggaran yang paling banyak dikeluarkan dalam penyediaan fasilitas bandara sejak tahun 2005 hingga tahun 2013 didominasi oleh pembiayaan dari APBN.

Fasilitas sisi udara dan sisi darat mengalami perkembangan setiap tahunnya karena dilakukan pembangunan dan pengembangan melalui kerjasama dalam pengelolaan bandara. Perkembangan fasilitas sisi udara dapat terlihat dalam tabel perkembangan infrastruktur pendukung Abdulrachman Saleh yang menunjukkan bahwa landasan pacu telah diperpanjang dalam rangka meningkatkan kemampuan dalam menampung kapasitas jumlah pesawat yang semakin bertambah seiring dengan meningkatnya jadwal penerbangan di Bandara Abdulrachman Saleh. Fasilitas sisi darat akan bertambah seiring dengan adanya proses pembangunan gedung terminal baru untuk menampung kapasitas penumpang yang lebih besar. Dengan pembangunan dan pengembangan infrastruktur dan fasilitas tersebut diharapkan dapat memberikan daya dukung terhadap jasa penerbangan yang lebih optimal dalam mengatasi mobilitas masyarakat yang semakin tinggi.

Sumber daya yang dibutuhkan selain sumber daya keuangan dan manusia adalah sumber daya informasi dan kebijakan. Sumber daya informasi dan kebijakan yang digunakan sebagai landasan dan pedoman pelaksanaan kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh seperti yang disebutkan dalam dokumen Perjanjian Kerjasama khususnya antara Kabupaten Malang dengan Kota Batu Nomor: 551/947/35.73.310/2007 dan Nomor: 180/749/422.013/2007 tentang pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Informasi yang terdapat dalam perjanjian kerjasama tersebut terkait dengan ketentuan pelaksanaan kebijakan dan aturan-aturan tertulis lainnya dapat memberikan kejelasan petunjuk terkait hal-hal apa yang harus dipatuhi selama proses pelaksanaan kegiatan. Dalam

dokumen perjanjian kerjasama tersebut terdapat beberapa ketentuan yang menjadi petunjuk dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh secara bersama-sama. Ketentuan-ketentuan tersebut diantaranya adalah terkait ruang lingkup kerjasama, Kewajiban dan hak, serta pembiayaan pengelolaan.

#### **b. Pelaksanaan Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh**

Dalam evaluasi kebijakan metode deskriptif menurut Langbein (1980) yang dikutip oleh Widodo (2009:116) bahwa untuk menilai proses pelaksanaan kebijakan dapat dilihat melalui bagaimana penyesuaian pelaksanaan dengan petunjuk yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, dalam menilai kinerja kebijakan dapat dilihat bagaimana pelaksanaannya dalam mengikuti petunjuk yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan. Petunjuk yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini adalah ketentuan dalam dokumen perjanjian kerjasama. Petunjuk dalam bentuk perjanjian kerjasama tersebut memuat informasi terkait ketentuan pelaksanaan kebijakan. Dalam perjanjian tersebut diatur mengenai ruang lingkup kerjasama, kewajiban dan hak, pembiayaan yang digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan bandara. Informasi ketentuan pelaksanaan ini harus dimiliki oleh semua pihak yang terlibat. Hal ini dikarenakan informasi ketentuan yang menjadi petunjuk pelaksanaan tersebut merupakan salah satu kondisi yang harus diperhatikan dalam rangka pembelajaran untuk perbaikan kebijakan seperti konsep *Policy Oriented Learning* yang disebutkan oleh Verbeeten (1999:7) yang

menyebutkan bahwa *Policy Oriented Learning* merupakan proses yang dapat meningkatkan pengetahuan dan wawasan dalam mendefinisikan isu kebijakan yang membutuhkan kondisi seperti sebagai berikut, “ *A structured provision of information* (informasi harus tersedia dan bisa diperoleh dengan mudah bagi semua stakeholders).

Khususnya antara Kabupaten Malang dengan Kota Batu informasi ketentuan pelaksanaan peneglolaan bandara tercantum dalam perjanjian kerjasama yang dimiliki oleh masing masing daerah. Bagi Kabupaten Malang dokumen perjanjian tersebut terdapat pada Nomor: 551/947/35.73.310/2007 dan sedangkan Kota Batu dalam dokumen Nomor: 180/749/422.013/2007. Walaupun nomor kedua dokumen berbeda namun isi yang terdapat dalam kedua dokumen tersebut memuat informasi ketentuan pelaksanaan yang sama yaitu sama-sama memuat ketentuan tentang pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Kerjasama yang dilakukan dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh diantaranya adalah sharing pembiayaan dalam pengembangan, pembangunan bandara, sharing pembiayaan operasional, penempatan personil untuk operasional pelaksanaan pengelolaan.

#### 1) Pelaksanaan Kegiatan yang Dilakukan oleh Kabupaten Malang

Berdasarkan data dalam tabel kegiatan penyediaan fasilitas Bandara Abdulrachman Saleh, keterlibatan Pemkab Malang dalam kerjasama jika diurut sejak tahun 2007 setelah disahkannya perjanjian kerjasama diantaranya adalah melakukan pembebasan lahan untuk kebutuhan pembangunan koridor jalan

masuk, penyediaan fasilitas genset pada tahun 2009. Keterlibatan Kabupaten Malang dalam operasional pengelolaan bandara dinataranya adalah *sharing* pembiayaan operasional dan penempatan personil yang masih diperbantukan pada operasional pelaksanaan pengelolaan bandara sejak tahun 2005 hingga tahun 2013. Mengacu pada petunjuk dalam perjanjian kerjasama, keterlibatan Kabupaten Malang dalam pengelolaan bandara dapat dikatakan sudah sesuai. Dalam hal pembebasan lahan yang dilakukan pada tahun 2007 sudah sesuai dengan ruang lingkup kerjasama yang disebutkan dalam BAB II pasal 2 poin i yang menyebutkan bahwa sarana dan prasarana akses jalan masuk ke Bandara merupakan kegiatan yang dapat dikerjasamakan. Selain itu, juga disebutkan bahwa kewajiban pihak ketiga yaitu Kabupaten Malang dalam BAB VI pasal 7 adalah menyediakan lahan untuk pembangunan jalan akses masuk ke Bandar Udara beserta sarana dan prasaranannya.

Sedangkan kegiatan penyediaan fasilitas berupa genset yang dilakukan oleh Kabupaten Malang pada tahun 2009 juga sudah sesuai dengan tujuan serta telah sesuai dengan ruang lingkup kerjasama dalam BAB II pasal 2 poin d. Sedangkan bentuk keterlibatan Pemkab Malang lainnya seperti *sharing* pembiayaan operasional dan penempatan personil juga telah mengacu pada petunjuk ketentuan dalam perjanjian kerjasama. *Sharing* pembiayaan operasional merupakan kewajiban Kabupaten Malang selaku pihak ketiga yang disebutkan dalam BAB VI pasal 7 ayat (3) poin a, sedangkan penempatan personil didasarkan pada ruang lingkup kerjasama yang tercantum dalam BAB II pasal 2 poin c.

## 2) Pelaksanaan Kegiatan yang Dilakukan oleh Kota Batu

Data dalam tabel kegiatan penyediaan fasilitas Bandara Abdulrachman Saleh menunjukkan keterlibatan Kota Batu dalam kerjasama jika diurut sejak tahun 2007 setelah disahkannya perjanjian kerjasama adalah penyediaan fasilitas sisi darat berupa meubeler yang sifatnya hibah. Sedangkan kegiatan operasional lainnya yang dilakukan Kota Batu untuk terlibat dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh adalah *sharing* pembiayaan operasional dan penempatan personil. Kegiatan yang telah dilakukan Kota Batu tersebut sudah sesuai dengan petunjuk yang diatur dalam dokumen perjanjian kerjasama antara kedua pihak. Penyediaan fasilitas berupa meubeler yang diberikan oleh Kota Batu sudah sesuai dengan tujuan kerjasama yang terdapat dalam BAB I pasal 1 ayat (2) bahwa tujuan perjanjian kerjasama ini adalah untuk menyediakan prasarana dan sarana transportasi udara. Sedangkan bantuan untuk operasional yang diberikan dalam bentuk pembiayaan dan penempatan personil juga sudah mengacu pada ketentuan pada BAB VI pasal 7 ayat (5) poin a tentang kewajiban pihak kelima yaitu Kota Batu dalam menanggung biaya operasional. Penempatan personil didasarkan pada ruang lingkup kerjasama yang tercantum dalam BAB II pasal 2 poin c.

### **c. Pencapaian Tujuan Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh**

Mengacu pada pernyataan Jones (1996) yang dikutip oleh Widodo (2009:113) bahwa “evaluasi akan memberikan penilaian yang dapat memperlihatkan seberapa jauh realisasi kebijakan dapat mencapai tujuan dan

target yang telah ditentukan”. Sedangkan Muhadjir (1996) yang dikutip oleh Widodo (2009:112) menyebutkan bahwa, “evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan dapat membuahkan hasil yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan publik yang ditentukan”. Untuk itu dalam rangka melihat keberhasilan dari realisasi kebijakan dilakukan dengan membandingkan antara hasil kebijakan dengan tujuan yang ditentukan.

Cara yang digunakan untuk mencapai tujuan dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh adalah melalui upaya kerjasama. Upaya kerjasama yang dilakukan ini merupakan bentuk penggunaan jaringan dalam kebijakan publik. Mengacu pada konsep *Policy Network* menurut Hufen dan Ringeling (1990) yang dikutip oleh Bressers (1998:86) menyebutkan bahwa *Policy Network* adalah proses dalam kebijakan yang ditandai dengan adanya interaksi pihak-pihak yang terlibat dalam memecahkan persoalan publik. Hufen dan Ringeling juga menyebutkan bahwa *Policy Network* dicirikan dengan dua karakteristik utama yaitu intensitas interaksi aktor-aktor yang terlibat dan hubungan yang erat dalam distribusi tujuan. Kerjasama yang dilakukan oleh Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh merupakan bentuk penggunaan konsep *Policy Network*, dimana *network* atau jaringan digunakan sebagai alat yang dilakukan dalam mencapai tujuan. Dapat dikatakan demikian karena untuk mencapai tujuan dalam menyediakan prasarana dan sarana transportasi, baik pemerintah Kabupaten Malang maupun Kota Batu tidak dapat melakukan sendirian seperti yang telah disebutkan sebelumnya dalam pentingnya

kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman saleh, bahwa Kabupaten Malang maupun Kota Batu memiliki keterbatasan untuk melakukan penyediaan sarana dan prasarana tersebut sendirian. Oleh karena itu kebijakan yang diambil kedua pihak tersebut adalah bekerjasama dalam mengatasi hambatan dalam penyediaan sarana dan prasarana transportasi tersebut guna mencapai tujuan yang diharapkan bersama yaitu dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Tujuan dari kerjasama peneglolaan Bandara Abdulrachman Saleh adalah mewujudkan penyelenggaraan penerbangan yang andal dan berkemampuan tinggi dan menyediakan prasarana dan sarana transportasi udara guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi di wilayah Provinsi Jawa Timur. Secara umum kerjasama yang dilakukan melalui kegiatan *sharing* dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dapat dikatakan mencapai tujuannya. Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa kegiatan pembangunan, pengembangan infrastruktur serta penyediaan fasilitas pendukung bandara yang dilakukan selama ini dapat memberikan pengaruh pada perkembangan dalam meningkatkan aktivitas penerbangan. Hal ini dapat dilihat berdasarkan tabel perkembangan pesawat, penumpang, bagasi, dan cargo yang menunjukkan bahwa hampir setiap tahunnya terjadi peningkatan jumlah penumpang, pesawat, bagasi, dan cargo yang datang dan berangkat dari Bandara Abdulrachman Saleh. Dengan semakin tingginya aktivitas penerbangan tersebut menunjukkan bahwa minat masyarakat semakin bertambah untuk memanfaatkan sarana transportasi udara melalui Bandara Abdulrachman Saleh. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi peningkatan dalam penyelenggaraan penerbangan sehingga menyebabkan semakin besarnya minat

masyarakat dan semakin meningkatnya aktivitas penerbangan di Bandara Abdulrachaman Saleh.

Secara umum tujuan dalam penyelenggaraan penerbangan yang andal dan berkemampuan tinggi serta penyediaan sarana dan prasarana telah tercapai oleh kerjasama melalui *sharing* ini. Akan tetapi, jika melihat pencapaian tujuan tersebut dari sisi kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh Pemkab Malang dengan Pemkot Batu, maka kerjasama yang dilakukan antara kedua pihak tersebut belum banyak memberikan kontribusi dalam pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam perjanjian kerjasama. Hal ini dikarenakan *sharing* yang dilakukan antara kedua pihak tersebut seperti *sharing* pembiayaan misalnya, belum menunjukkan hasil yang signifikan dalam bentuk fisik terkait penyediaan sarana dan prasarana transportasi. Hal tersebut didasarkan data di lapangan yang menunjukkan bahwa peningkatan pembangunan dan pengembangan yang terlihat dalam tabel kegiatan penyediaan fasilitas dan tabel perkembangan infrastruktur pendukung bandara adalah peningkatan pada pembangunan dan pengembangan fasilitas sisi udara seperti pembangunan *runway*, *taxy way*, dan *apron* yang selama ini pembiayaannya ditanggung oleh pemerintah pusat melalui Ditjen Perhubungan Udara dengan sumber pembiayaan dari APBN. Oleh karena itu, *sharing* pembiayaan yang dilakukan oleh Kabupaten Malang dan Kota Batu masih belum optimal dalam penyediaan sarana dan prasarana pendukung bandara jika dilihat hasilnya dalam bentuk fisik. Dapat dikatakan bahwa untuk mencapai tujuan yang tercantum dalam perjanjian kerjasama, baik Pemkab Malang maupun Kota Batu mendapatkan kemudahan dengan terlibatnya pihak lain yaitu Dishub Pemprov

Jatim, Ditjen Perhubungan Udara RI dan TNI AU yang bersama-sama Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam mengelola Bandara Abdulrachman Saleh.

#### **d. Dampak Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh**

Mengacu pada pernyataan Langbein (1980) yang dikutip oleh Widodo (2009:116) pertanyaan keempat yang harus dijawab dalam penelitian evaluasi proses dengan metode deskriptif adalah terkait dengan manfaat yang dirasakan oleh kelompok sasaran (*target groups*). Penilaian terhadap dampak kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dilakukan untuk dapat menggambarkan manfaat apa yang dirasakan dengan dilakukannya kerjasama tersebut. Penilaian terhadap dampak ini juga akan memberikan pengukuran indikator *outcomes*, *benefits*, dan *impact* yang disebutkan dalam indikator kinerja kebijakan menurut LAN yang dikutip oleh Widodo (2009:127). Kerjasama berupa *sharing* dalam kegiatan pembangunan, pengembangan, dan penyediaan sarana dan prasarana menghasilkan kemampuan pemerintah daerah yang lebih baik dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan penyelenggaraan jasa penerbangan. Dengan semakin berkembangnya sarana prasarana dan fasilitas penunjang yang tersedia di Bandara Abdulrachman Saleh akan dapat mempengaruhi minat masyarakat untuk menggunakan untuk menggunakan penerbangan dari dan menuju Bandara Abdulrachman Saleh. Beberapa dampak dari meningkatnya minat masyarakat dengan pemanfaatan sarana transportasi udara dari Bandara Abdulrachman saleh diantaranya adalah dampak pada perkembangan aktivitas lalu

lintas penerbangan di Bandara Abdulrachman Saleh, dampak terhadap perekonomian daerah, dan dampak pertumbuhan wilayah di sekitar Bandara Abdulrachman Saleh.

a) Dampak terhadap Perkembangan Lalu Lintas Penerbangan

Kerjasama yang dilakukan dalam penyediaan sarana prasarana dan fasilitas bandara dilakukan dalam menunjang perkembangan kegiatan penerbangan di Bandara Abdulrachman Saleh. Oleh karena itu, kerjasama dalam pengelolaan bandara tersebut akan dapat berkontribusi pada peningkatan fungsi Bandara Abdulrachman Saleh sebagai salah satu sarana transportasi udara. Melihat meningkatnya ketersediaan sarana dan fasilitas penunjang kegiatan penerbangan dapat menjadi faktor yang mendorong maskapai penerbangan untuk ikut bergabung dalam kegiatan penerbangan di Bandara Abdulrachman Saleh terlebih lagi didukung oleh pangsa pasar penerbangan yang menjanjikan ke Malang Raya dengan pertimbangan minat terhadap potensi pariwisata. Bertambahnya maskapai penerbangan yang terlibat dapat dilihat data pada tahun 2010 dan data dalam tabel jadwal penerbangan tahun 2013 yang menunjukkan peningkatan dari tahun 2010 sejumlah 3 maskapai menjadi 4 maskapai. Dengan bertambahnya keterlibatan maskapai penerbangan maka akan diikuti dengan pada bertambahnya jumlah frekuensi penerbangan. Berdasarkan perbandingan jumlah frekuensi penerbangan per hari dalam antara tahun 2010 dengan 2013 dapat menunjukkan bahwa terjadi peningkatan frekuensi penerbangan yang semula 5x penerbangan dalam sehari menjadi 7x penerbangan. Perkembangan lalu lintas penerbangan selain ditandai dengan peningkatan dalam jumlah frekuensi penerbangan, dapat dilihat pula

berdasarkan peningkatan jumlah penumpang, bagasi, dan cargo setiap tahunnya seperti yang terdapat dalam tabel Perkembangan pesawat, penumpang, bagasi, dan cargo yang datang dan berangkat di Bandara Abdulrachman Saleh Malang Periode Tahun 2005 Mei s/d 31 Desember 2011. Berdasarkan perkembangan kegiatan di Bandara Abdulrachman Saleh tersebut dapat memperlihatkan bahwa upaya kerjasama yang dilakukan dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh selama ini dapat memberikan dampak pada perkembangan lalu lintas penerbangan khususnya di Bandara Abdulrachman Saleh.

b) Dampak terhadap Pertumbuhan Wilayah

Peningkatan aktivitas penerbangan di Bandara Abdulrachman Saleh akan mempengaruhi meningkatnya mobilitas di sekitar kawasan bandara. Peningkatan mobilitas ini akan semakin mempengaruhi aktivitas lalu lintas di sepanjang jalan akses ke Bandara. Meningkatnya lalu lintas di sekitar jalan akses ke bandara memberikan potensi untuk mengembangkan peluang usaha di sepanjang ruas jalan tersebut. Hal ini menyebabkan semakin tingginya aktivitas perdagangan dan jasa di sekitar kawasan Bandara. Hasil observasi peneliti di lapangan seperti yang telah ditampilkan dalam gambar kondisi kawasan perekonomian di sekitar bandara menunjukkan bahwa saat ini terlihat semakin banyak muncul berbagai aktivitas peradagang dan jasa seperti rumah makan, penjualan oleh-oleh. Selain itu juga ditemui terdapat proses pembangunan akomodasi penginapan bahkan pembangunan ruko di disepanjang jalan menuju bandara banyak dijumpai. Berdasarkan hal tersebut perkembangan aktivitas penerbangan di bandara dapat

memberikan dampak pada perumbuhan kawasan perdaangan dan jasa yang mengindikasikan terjadi pula pertumbuhan wilayah di sekitar kawasan bandara tersebut.

Perkembangan aktivitas penerbangan di bandara selain memberikan dampak pada pertumbuhan kawasan perdagangan dan jasa juga memeberikan pengaruh pada pertumbuhan kawasan pemukiman di sektiar bandara. Dengan melihat semakin berkembangnya pembangunan infrastruktur di sekitar bandara seperti pembangunan jalan akan memberikan nilai tambah bagi prosepek pertumbuhan pemukiman ke depannya ditambah lagi dengan dukungan pertumbuhan kawasan perdagangan dan jasa yang juga mengikuti pertumbuhan wilayah di sekitar bandara. Pengelolaan infrastruktur, sarana dan prasarana di Bandara Abdulrachman Saleh dan sekitarnya akan dapat memberikan dampak bukan hanya bagi pembangunan bandara melainkan juga akan berdampak pada pertumbuhan wilayah di sekitarnya yang dapat memicu pembangunan daerah, seperti yang disebutkan dalam RPJMN 2004-2009 bahwa infrastruktur memiliki peranan penting sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi, sehingga pembangunannya merupakan aspek yang penting untuk mempercepat proses pembangunan daerah.

#### c) Dampak terhadap Perekonomian Daerah

Perkembangan aktivitas penerbangan dapat meningkatkan jumlah penerimaan daerah yang diperoleh dari hasil jasa pelayanan penerbangan yang diberikan. Pertumbuhan kawasan pemukiman juga akan meningkatkan

berkembangnya peluang usaha sehingga kawasan perdagangan akan dapat mengikuti perkembangan dalam pertumbuhan kawasan pemukiman. Secara khusus dengan semakin meningkatnya kemampuan pemerintah daerah melalui kerjasama dalam memberikan pelayanan jasa penerbangan dapat membuka peluang meningkatnya pertumbuhan-pertumbuhan sektor lain yang dipengaruhi oleh ketersediaan sarana transportasi udara. Sektor yang dapat terpengaruh tersebut diantaranya adalah sektor pariwisata dan industri. Perkembangan kapasitas fungsi bandara akan memberikan jalan masuk bagi wisatawan untuk memlih sarana transportasi udara yang disediakan untuk dapat menjangkau potensi-potensi wisata daerah Malang Raya karena pertimbangan kemudahan akses yang didapat jika melalui Bandara Abdulrachman Saleh. Berdasarkan hal-hal tersebut dapat disimpulkan bahwa peningkatan aktivitas penerbangan di Bandara Abdulrachaman Saleh yang dihasilkan karena dapat berkontribusi dalam peningkatan perekonomian daerah.

Berdasarkan penjabaran sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa upaya kerjasama yang dilakukan dalam kegiatan pembangunan, pengembangan, dan penyediaan sarana dan prasarana telah menghasilkan manfaat berkembangnya minat penggunaan Bandara Abdulrachman Saleh yang dapat meningkatkan aktivitas penerbangan. Berdasarkan manfaat peningkatan aktivitas penerbangan tersebut maka menimbulkan dampak dalam terhadap perkembangan lalu lintas Penerbangan, pertumbuhan wilayah, serta dampak dalam pertumbuhan perekonomian daerah.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dijabarkan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut.

1. Penerapan konsep *Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh

Penggunaan *Intergovernmental Relations* dapat menjadi sebuah pendekatan atau cara yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan lintas daerah yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh satu pihak melainkan diperlukannya keterlibatan dari berbagai stakeholder dalam pemecahan masalah tersebut. Pentingnya *Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut ini.

- a. Kabupaten Malang dan Kota Batu dapat membentuk kekuatan yang lebih besar dengan saling memanfaatkan potensi yang tidak dimiliki daerahnya untuk mengatasi permasalahan dan hambatan masing-masing daerah dalam mengelola sarana transportasi udara jika dilakukan secara sendiri-sendiri.
- b. Kabupaten Malang dan Kota Batu dapat lebih berdaya, dalam arti masing-masing daerah dapat memiliki posisi tawar yang lebih dalam

memperjuangkan kepentingannya. Dengan adanya kemauan dan keinginan antar pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama dalam mengelola Bandara Abdulrachman Saleh dapat mendorong posisi tawar yang lebih sehingga struktur pemerintah yang lebih tinggi yaitu pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dapat semakin menyadari akan pentingnya pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh untuk dikelola sendiri oleh pemerintah daerah.

- c. Pentingnya kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini dapat memperkecil atau mencegah konflik. Hal ini terlebih dikarenakan terdapat keterkaitan yang erat antara Kota Batu dengan Kabupaten Malang. Sebelum menjadi daerah otonom baru Kota Batu merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Malang yaitu Keterkaitan sejarah hubungan yang dimiliki Kabupaten Malang dengan Kota Batu merupakan *network* yang dapat digunakan oleh keduanya sebagai peluang untuk bekerjasama daripada saling bersaing untuk melakukan pembangunan sarana transportasi udara.
- d. Kabupaten Malang dan Kota Batu memelihara hubungan yang saling menguntungkan secara berkelanjutan dengan memelihara keberlanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerjakamkan. Terdapat upaya perencanaan dan pembicaraan terkait pembangunan bandara ke depannya dalam menjamin keberlangsungan pengelolaan bersama Bandara Abdulrachman Saleh.

Proses kerjasama dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh berdasarkan tiga tahapan atau tingkatan dari konsep *Intergovernmental Relations* yaitu ditandai dengan terdapatnya pembicaraan antar pihak yang terlibat dalam menentukan sebuah kesepakatan bersama sebagai tahap IGC yang menjadi landasan dan pedoman pelaksanaan koordinasi antar pihak yang terlibat dalam tahap IGR yang dilakukan dalam bentuk pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional dalam tahap IGM yang semua pelaksanaannya dilakukan dengan adanya interaksi antar aktor di setiap tahapan-tahapannya tersebut.

## 2. Evaluasi kinerja kebijakan kerjasama dalam pengelolaan Bandara

Abdulrachman Saleh

Untuk dapat melihat hasil kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh, maka diperlukan penilaian terhadap kinerja pelaksanaannya. Secara keseluruhan kinerja kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu belum optimal dikarenakan kontribusi lebih banyak diberikan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dalam hal pembangunan dan penyediaan sarana dan prasarana penunjang yang menjadi tujuan dilakukannya kerjasama berdasarkan tujuan kerjasama yang tercantum dalam perjanjian kerjasama. Akan tetapi kerjasama yang dilakukan Kabupaten Malang dan Kota Batu merupakan bentuk nyata dari *Intergovernmental Relations* dalam kebijakan pemerintah yang dilakukan sebagai upaya pemerintah dalam mengatasi persoalan bersama dengan berusaha menghilangkan ego daerah masing-masing.

Evaluasi kinerja kebijakan dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dapat dilakukan dengan memberikan penilaian terhadap pemanfaatan sumber daya dan fasilitas yang digunakan, proses pelaksanaan serta pencapaian tujuan hingga dampak yang dirasakan dari kebijakan tersebut. Berikut ini adalah kesimpulan dari penilaian terhadap keempat hal tersebut.

- a. Pemanfaatan sumber daya anggaran yang digunakan dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh berasal dari *sharing* pembiayaan yang ditanggung bersama oleh pihak-pihak yang terlibat, anggaran yang dikeluarkan berasal dari APBD masing-masing daerah untuk keperluan pembangunan dan operasional bandara. Sumber daya manusia yang dikerahkan dalam pengelolaan bandara diatur dalam *sharing* penempatan personil masing-masing daerah yang diperbantukan dalam melaksanakan tugas operasional pelaksanaan pengelolaan bandara. Sedangkan fasilitas yang digunakan dalam kegiatan penerbangan Bandara Abdulrachman Saleh dibedakan menjadi dua kelompok yaitu fasilitas sisi darat dan fasilitas sisi udara. Pembangunan fasilitas sisi udara menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah pusat yaitu Ditjen Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. Sedangkan fasilitas sisi darat menjadi kewenangan dan tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Malang Raya.
- b. Pelaksanaan kebijakan kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh telah dilakukan sesuai petunjuk yang telah

ditetapkan sebelumnya yang terdapat dalam dokumen perjanjian kerjasama. Dalam dokumen tersebut memuat ketentuan terkait pelaksanaan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh.

- c. Pemerintah Kabupaten Malang maupun pemerintah Kota Batu mendapatkan kemudahan dalam pencapaian tujuan kebijakan kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dengan terlibatnya pihak-pihak lain seperti Dishub Pemerintah Provinsi Jatim, Ditjen Perhubungan Udara RI, Dishub dan Kominfo Malang dan TNI AU yang bersama-sama Kabupaten Malang dan Kota Batu untuk dalam mengelola Bandara Abdulrachman Saleh secara bersama-sama.
- d. Dengan dilakukannya kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh memberikan beberapa dampak, diantaranya adalah dampak terhadap perkembangan aktivitas lalu lintas penerbangan di Bandara Abdulrachman Saleh, dampak terhadap perekonomian daerah, serta pertumbuhan wilayah di sekitar Bandara Abdulrachman Saleh.

### 3. Temuan Hasil Penelitian

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan terdapat beberapa temuan-temuan yang akan disertakan rekomendasi yang diberikan oleh peneliti dalam mengatasi persoalan dalam temuan-temuan yang akan dijabarkan sebagai berikut.

- a. Sejauh ini dalam mengidentifikasi masalah yang akan diajukan untuk dapat dibicarakan bersama sehingga menjadi sebuah agenda kebijakan

belum banyak melibatkan pendapat dan persepsi masyarakat. Sehingga kebutuhan yang menjadi dasar pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh didasarkan atas pertimbangan pelaksana kebijakan yaitu masing-masing unit pemerintah daerah yang menentukan apa saja yang menjadi kebutuhan dalam penyediaan sarana dan prasarana penunjang Bandara Abdulrachman Saleh. Hal ini dapat mengindikasikan minimnya keterlibatan dan partisipasi masyarakat untuk memberikan kontribusinya dalam upaya pengembangan pengelolaan Bandara Abdulrachma Saleh.

- b. Berdasarkan hasil pelaksanaan kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu yang dapat dilihat dalam hasil kegiatan penyediaan infrastruktur, sarana prasarana serta fasilitas penunjang Bandara Abdulrachman Saleh dapat terlihat bahwa minimnya kontribusi yang diberikan oleh pemerintah daerah dalam pembangunan dan penyediaan infrastruktur, sarana prasarana, serta fasilitas penunjang bandara. Hal ini dikarenakan pembangunan lebih banyak dilakukan pada fasilitas sisi udara yang menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah pusat. Kebutuhan akan ketersediaan fasilitas sisi darat akan semakin dibutuhkan kedepannya terlebih saat ini terdapat proses pembangunan gedung terminal baru dengan kemampuan menampung kapasitas penumpang yang lebih besar. Oleh karena itu, ke depannya akan dibutuhkan lebih banyak keterlibatan dari pemerintah daerah dalam penyediaan fasilitas sisi darat dalam

mennukung pembangunan Bandara Abdulrachman Saleh di masa yang akan datang.

## **B. Rekomendasi**

Berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dari hasil penelitian yang telah dilakukan terdapat beberapa rekomendasi yang dapat diajukan yang diantaranya adalah terdiri sebagai berikut.

- a. Untuk mengatasi minimnya masukan dan persepsi masyarakat dalam mempengaruhi pengambilan kebijakan yang dilakukan pada kerjasama pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh, maka diperlukan upaya dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dapat terlibat atau berpartisipasi. Hal ini dapat dilakukan melalui upaya pemerintah daerah dalam menggunakan berbagai media perantara untuk mengumpulkan informasi terkait apa yang menjadi keinginan dan kebutuhan penumpang. Media yang dapat digunakan diantaranya adalah media komunikasi dan informasi yang dapat menampung berbagai aspirasi masyarakat khususnya dalam memberikan masukan dalam pengembangan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ke depannya. Hal ini dimaksudkan agar kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan merupakan refleksi dari keinginan dan kebutuhan masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan penerbangan di Bandara dan dalam rangka menumbuhkan rasa kepemilikan masyarakat terhadap keberadaan Bandara Abdulrachman Saleh.

- b. Dalam mengoptimalkan peran dan kontribusinya pada pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh diperlukan lebih banyak inisiatif dari pemerintah daerah termasuk pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu untuk lebih memberikan kontribusi dalam kegiatan pembangunan dan penyediaan fasilitas penunjang bandara sisi darat yang selama ini menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan semakin dibutuhkannya pembangunan dan penyediaan fasilitas sisi darat dalam menunjang perkembangan kegiatan penerbangan di Bandara Abdulrachman Saleh kedepannya. Inisiatif yang dimaksud dapat dilakukan diantaranya dengan koordinasi tindakan-tindakan yang dilakukan antar pemerintah daerah tanpa harus didahului dengan adanya prakarsa atau inisiatif serta dorongan terlebih dahulu dari pihak pemerintah pusat maupun provinsi dalam mengarahkan tindakan-tindakan yang dilakukan dan dibutuhkan dalam keterlibatan pemerintah daerah.



## DAFTAR PUSTAKA

- Bressers, Hans Th.A. 1998. *Public Policy Instruments : Evaluating the tools of public administration*. USA: Edward Elgar Publishing Inc.
- Domai, Tjahjanulin. 2010. *Kebijakan Kerjasama Antar Daerah Dalam Perspektif Sound Governance*. Surabaya: Jenggala Pustaka Utama
- Idrus, Muhammad. 2009. *Metode Penelitian Ilmu Sosial*. Yogyakarta: Erlangga
- Islamy, Irfan. 2009. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka
- Nugroho, Riant. 2011. *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo
- Parsons, Wayne. 2008. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana
- Pasolong, Harbani. 2012. *Metode Penelitian Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta
- Peters, B. Guy, Frans K.M, dan Van Mispen. 1998. *Public Policy Instruments, Evaluating the Tools of Public Administration*. USA: Edward Elgar Publishing
- Perry, James L. 1989. *Handbook of Public Administration*. California: Jossey-Bass Inc.
- Raadschelders, J.C.N. 2003. *Government, A Public Administration Perspective*. New York: M.E Sharpe
- Smith, B.C. 1985. *Decentralisation: The Territorial Dimension of the State*. London: Allen & Unwin
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta
- Widodo, Joko. 2009. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia
- Zuriah, Nurul. 2009. *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan*. Jakarta: PT. Bumi Aksara

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah

Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2005 tentang Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang tata cara pelaksanaan kerjasama antar daerah

Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Timur No.9 tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja UPT Dishub dan Lalu Lintas Angkutan Jalan Provinsi Jatim

Perjanjian Kerjasama No. B/03/IX/2007, No.553/711/106/2007, No. 119/06/421.022/2007, No. 551/947/35.73.310/2007, No. 180/749/422.013/2007 Tentang Pengelolaan Bandar Udara Abdulrachman Saleh

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009

**Dokumen dan Arsip Pemerintah Daerah:**

Dokumen Rencana Tata Ruang Khusus Sekitar Bandara Abdulrachman Saleh 2005

Dokumen Tataran Transportasi Lokal Kabupaten Malang 2007

Dokumen Laporan Akhir RIPPDA 2010-2020

Dokumen revisi RTRW Kabupaten Malang 2007

Hasil-Hasil Pembangunan Kabupaten Malang 2009-2012

Batu Dalam Angka 2011

**Jurnal:**

Keban, Yeremias T. 2007. *Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk Dan Prinsip.*

Verbeeten, Tanja. 2000. *Policy-Oriented Learning.* Wadden Sea Newsletter 2000.

**Internet:**

Situs Resmi Dinas Pariwisata Kota Batu diakses pada 8 Maret 2013

Situs Resmi Pemerintah Kabupaten Malang diakses 13 Juni 2013

Situs Resmi Kementerian Perhubungan RI diakses pada 13 Juni 2013

**Hasil Seminar dan Paper:**

Meek, Jack W. 2008. *Encyclopedia of Public Administration.* USA: Taylor & Francis Group, LLC

Purnomo, Budi. 2013. *Analisis Location Quotient (LQ) dan Shift Share untuk Perencanaan dan Pengembangan Pariwisata dan Pertanian Kota Batu.* Program Magister Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang

Schneider, Anne L dan Helen Ingram. 2008. *Encyclopedia of Public Administration.* USA: Taylor & Francis Group, LLC

Toonen, Theo A.J. 1991. *Decentralisation and Local Government in International Perspective Seminar and Workshop on Lecture Note Development.* Universitas Brawijaya- Malang-Indonesia in cooperation with University of Leiden-Leiden-The Netherlands

Lampiran Perangkat Pedoman wawancara (*interview guide*)

I. Poin-poin pokok Interview & Observation Guide Berdasarkan Fokus Penelitian

A. Gambaran deskriptif mengenai penerapan konsep *intergovernmental relations* dalam kebijakan yang dapat ditinjau dari urgensi penerapannya dalam kebijakan serta bagaimana dinamika dalam ketiga tahapan dari tindakan *Intergovernmental Relations*

1. Urgensi *Intergovernmental Relations* dalam Kebijakan Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
  - a. Potensi yang dimiliki masing-masing daerah
  - b. Keterbatasan masing-masing daerah dalam pengelolaan sarana dan prasarana transportasi khususnya pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
2. Dinamika proses kerjasama dalam kebijakan
  - a. Tahap penyusunan naskah kesepakatan kerjasama (Tahapan pada level *Intergovernmental Constitution*)
  - b. Tahapan koordinasi dalam kerjasama (Tahapan pada level *Intergovernmental Relations*)
  - c. Tahapan pelaksanaan operasional (Tahapan pada level *Intergovernmental Management*)

B. Gambaran deskriptif mengenai kinerja pelaksanaan kebijakan kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh yang dapat ditinjau dengan mengacu pada indikator kinerja kebijakan

1. Penggunaan Sumber daya dan Fasilitas dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
  - a. Sumber Daya Anggaran
  - b. Sumber Daya Manusia
  - c. Fasilitas
2. Pelaksanaan Kebijakan Kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh
  - a. Tujuan dan petunjuk pelaksanaan kebijakan
  - b. Hasil pelaksanaan kebijakan
3. Pencapaian Tujuan Kebijakan dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh yang memuat informasi terkait hasil perkembangan dan manfaat dari kebijakan yang dilakukan
4. Dampak yang dirasakan dengan dilaksanakannya kebijakan kerjasama dalam Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh

## II. Daftar Pertanyaan Wawancara

### A. Dinas Perhubungan Kabupaten Malang dan Kota Batu

1. Apa yang menjadi motif yang melatarbelakangi dilakukannya kerjasama pengelolaan bandara dengan kabupaten malang?
2. Apakah tujuan dan harapan yang ingin dicapai dalam pengelolaan bandara melalui kerjasama?
3. Bagaimana gambaran umum kronologis kerjasama pengelolaan bandara mulai dari perencanaan hingga implementasinya?
4. Bagaimanakah hubungan kewenangan dari Dishub Kota Batu dengan Kab. Malang dalam Kerjasama ini?
5. Bagaimana proses pembentukan kesepakatan kerjasama, kondisi apa saja yang dapat mempengaruhi proses perencanaan kerjasama?
6. Siapa sajakah pihak yang terlibat dalam perencanaan dan penyusunan naskah kesepakatan kerjasama? dan pihak manakah yang paling dominan?
7. Bagaimanakah hubungan kewenangan dari pihak yang terlibat dalam tahap perencanaan tersebut?
8. Seperti apa bentuk kerjasama yang terjalin antara Kota Batu dengan Kab. Malang?
9. Bagaimana proses koordinasi dan kerjasama yang dilakukan dalam mengelola bandara?
10. Siapa sajakah pihak yang terlibat dalam koordinasi dan hubungan kerjasama? dan pihak manakah yang paling dominan?
11. Bagaimanakah hubungan kewenangan dari pihak yang terlibat dalam tahap koordinasi kerjasama?
12. Bagaimana implementasi kerjasama dalam mengelola bandara?
13. Siapa sajakah pihak yang terlibat dalam koordinasi dan hubungan kerjasama? dan pihak manakah yang paling dominan?
14. Bagaimanakah hubungan kewenangan dari pihak yang terlibat dalam tahap koordinasi kerjasama?
15. Bagaimanakah tugas pelaksanaan pihak-pihak yang ditugaskan dalam mengelola bandara melalui kerjasama tersebut?
16. Langkah atau metode apa yang digunakan dalam menyelesaikan persoalan yang terjadi dalam pengelolaan bandara secara bersama?
17. Sumber daya apa saja yang dikerahkan dalam kerjasama pengelolaan bandara Abdularchman Saleh?
18. Apa saja upaya yang dilakukan dalam mengelola sumber daya tersebut dalam melaksanakan kerjasama agar sesuai dengan hasil yang diharapkan?
19. Apakah tujuan dan harapan yang ingin dicapai dalam pengelolaan bandara melalui kerjasama?
20. Apakah manfaat jangka menengan dan panjang dalam kerjasama ini?

21. Apakah Dampak positif dan negative dari kerjasama pada kebijakan peneglolaan bandara ini?
22. Apakah manfaat (tujuan akhir yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kerjasama ini?

#### B. Bappeda Kabupaten Malang dan Kota Batu

1. Apa yang menjadi motif yang melatarbelakangi dilakukannya kerjasama dalam pengelolaan bandara?
2. Apakah tujuan dan harapan yang ingin dicapai dalam pengelolaan bandara melalui kerjasama?
3. Bagaimana gambaran umum kronologis kerjasama pengelolaan bandara mulai dari perencanaan hingga implementasinya?
4. Bagaimanakah hubungan kewenangan dari Dishub Kota Batu dengan Kab. Malang dalam Kerjasama ini?
5. Bagaimana proses pembentukan kesepakatan kerjasama, kondisi apa saja yang dapat mempengaruhi proses perencanaan kerjasama?
6. Siapa sajakah pihak yang terlibat dalam perencanaan dan penyusunan naskah kesepakatan kerjasama? dan pihak manakah yang paling dominan?
7. Bagaimanakah hubungan kewenngan dari pihak yang terlibat dalam tahap perencanaan tersebut?
8. Sumber daya apa saja yang dikerahkan dalam kerjasama pengelolaan bandara Abdurachman Saleh?
9. Apa saja upaya yang dilakukan dalam mengelola sumber daya tersebut dalam melaksanakan kerjasama agar sesuai dengan hasil yang diharapkan?
10. Apakah tujuan dan harapan yang ingin dicapai dalam pengelolaan bandara melalui kerjasama?
11. Apakah manfaat jangka menengan dan panjang dalam kerjasama ini?
12. Apakah dampak dari kerjasama pada kebijakan peneglolaan bandara ini?
13. Apakah manfaat (tujuan akhir yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kerjasama ini?

#### C. Unit Pelaksana Teknis Bandara Abdurachman Saleh

1. Apa yang menjadi motif yang melatarbelakangi dilakukannya kerjasama dalam pengelolaan bandara?
2. Apakah tujuan dan harapan yang ingin dicapai dalam pengelolaan bandara melalui kerjasama?
3. Bagaimana gambaran umum kronologis kerjasama pengelolaan bandara mulai dari perencanaan hingga implementasinya?
4. Bagaimana proses pembentukan kesepakatan kerjasama, kondisi apa saja yang dapat mempengaruhi proses perencanaan kerjasama?

5. Siapa sajakah pihak yang terlibat dalam perencanaan dan penyusunan naskah kesepakatan kerjasama? dan pihak manakah yang paling dominan?
6. Bagaimanakah hubungan kewenangan dari pihak yang terlibat dalam tahap perencanaan tersebut?
7. Sumber daya apa saja yang dikerahkan dalam kerjasama pengelolaan bandara Abdulrachman Saleh?
8. Apa saja upaya yang dilakukan dalam mengelola sumber daya tersebut dalam melaksanakan kerjasama agar sesuai dengan hasil yang diharapkan?
9. Apakah tujuan dan harapan yang ingin dicapai dalam pengelolaan bandara melalui kerjasama?
10. Apakah dampak dari kerjasama pada kebijakan peneglolaan bandara ini?
11. Apakah manfaat (tujuan akhir yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kerjasama ini?

