

2-11-2011

Implementasi Sistem Manajemen Keselamatan Sebagai Standar Keselamatan Pelayanan Lalu Lintas Udara

YUANNA SISILIA

Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb>

Recommended Citation

SISILIA, YUANNA (2011) "Implementasi Sistem Manajemen Keselamatan Sebagai Standar Keselamatan Pelayanan Lalu Lintas Udara," *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*: Vol. 16 : No. 3 , Article 3.

DOI: 10.20476/jbb.v16i3.616

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb/vol16/iss3/3>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Administrative Science at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Implementasi Sistem Manajemen Keselamatan Sebagai Standar Keselamatan Pelayanan Lalu Lintas Udara

YUANNA SISILIA^{1*}

¹ *Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi*

Abstract. This research aimed to explain how PT (Persero) Angkasa Pura II (PT AP II) maintained safety management system while fulfilling its role as an aviation service provider, and what problems occurs in its implementation. The researcher tried to find out relationship between the concepts of safety management system, conducted by ICAO (International Civil Aviation Organization), with its daily practices. This research used positivism approach. The data were collected through in-depth interviews with Eight Head Office Officials of PT AP II. PT AP II is forced to provide a user-oriented-aviation-service, while fulfilling international standards set by ICAO. As a result PT AP II encountered many difficulties in fulfilling ICAO's target to conduct a perfect safety management system in 2009. These difficulties impeded the implementation of safety management system from coping with international standards or any other necessary standards

Keywords: *safety management system, user-oriented-aviation-service, international standards*

PENDAHULUAN

Deregulasi Peraturan Bisnis Penerbangan atau kebijakan wilayah langit terbuka (*open sky policy*) yang dikeluarkan pemerintah pada tahun 2000 telah membuka peluang besar bagi dunia bisnis penerbangan di Indonesia. Dalam kurun waktu empat tahun sejak deregulasi, tercatat dua puluh lima perusahaan penerbangan memadati ruang udara Indonesia (Sudibyo, 2007). Kelonggaran yang terjadi ini menyebabkan menjamurnya kehadiran maskapai *Low-Cost Carrier* (LCC) yang dipelopori Air Asia di Malaysia, pada tahun 2001. *Low-Cost Carrier* atau LCC adalah sebutan bagi maskapai penerbangan yang (pada umumnya) menawarkan biaya penerbangan (dalam hal ini harga tiket) yang relatif lebih murah dibandingkan maskapai penerbangan pada umumnya. Konsep ini pertama kali diterapkan di Amerika yang pada awal tahun 1990, kemudian menyebar di dataran Eropa dan selanjutnya menyebar ke seluruh dunia, termasuk Indonesia (Banjarmasin, 2007).

Banyaknya maskapai penerbangan yang saling berkompetisi dari segi tarif maupun pelayanan telah mampu meningkatkan angka pengguna jasa transportasi udara. Berdasarkan Data Perhubungan Biro Pusat Statistik (2005), jumlah pengguna jasa penerbangan domestik meningkat dari 17,7 juta penumpang menjadi 36,5 juta orang di tahun 2003 dan makin bertambah di tahun 2005 menjadi 52,4 juta orang. BPS juga mencatat kenaikan jumlah penumpang internasional selama Januari-April 2007 dari 15,6% menjadi 1,91 juta orang (Pietojo, 2007).

Dalam kenyataan sehari-hari, kualitas layanan kepada publik yang diberikan oleh departemen maupun Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) masih fluktuatif, artinya masih pasang surut (Baedhowi, 2007).

Ironisnya, kabar baik mengenai kenaikan jumlah penumpang tersebut diiringi dengan meningkatnya tingkat kecelakaan yang terjadi. Padahal selama ini, pesawat udara dianggap sebagai sarana transportasi paling aman (Donna Ch, 2007).

Sebuah kecelakaan pesawat dapat terjadi karena banyak faktor, diantaranya faktor pesawat itu sendiri, faktor *human error*, faktor cuaca, atau bahkan ketidakberfungsian dari fasilitas-fasilitas bandara. Faktor-faktor tersebut pada dasarnya sudah menjadi tanggung jawab masing-masing pihak terkait seperti pihak pengelola bandara sebagai institusi penyedia jasa layanan lalu lintas udara (*air traffic service provider*), maskapai penerbangan, dan Departemen Perhubungan RI selaku regulator. Faktor cuaca, yang sebenarnya bisa diantisipasi, kerap menjadi kambing hitam penyebab musibah itu. Sementara itu beberapa peristiwa kecelakaan, yang melibatkan maskapai penerbangan justru menunjukkan bahwa belum seriusnya penegakan standar dan prosedur keselamatan dari pemerintah (Sudibyo, 2007).

Kondisi ini mendorong pihak perusahaan sebagai pelaku bisnis penerbangan, khususnya penyedia jasa layanan lalu lintas udara atau kebandaraan melakukan berbagai upaya pembenahan sistem manajemen maupun pelayanan kepada konsumen. Manajemen kualitas pelayanan mengajarkan bahwa apapun bentuknya dan bagaimanapun situasinya sebagai penyedia layanan, tidak ada alasan untuk tidak berusaha memuaskan masyarakat (Sultan, 2007). Dalam hal ini, penerapan Sistem Manajemen Keselamatan yang selanjutnya disebut dengan *Safety Management System* (SMS) menjadi standar ukuran yang sangat diperhitungkan dalam pengelolaan manajemen pelayanan bandara. PT (Persero) Angkasa Pura II memiliki kurang lebih lima ribu personil yang beraktivitas di 12 bandara, menjalankan ratusan standar, ketentuan dan produser, menerapkan ribuan manual, dan peraturan lokal serta

*Korespondensi: +628567011281; payungfantasi@gmail.com

pada saat yang bersamaan meng-atur ratusan pesawat yang bermanuver di sisi udara dan terbang memenuhi separuh ruang udara Indonesia, juga mengoperasikan ribuan instrumen termasuk peralatan dan mesin dengan teknologi yang beragam. Kompleksitas yang terjadi dalam keseharian aktivitas personal PT (Persero) Angkasa Pura II tersebut harus dikelola sedemikian rupa sehingga tidak sampai menimbulkan implikasi yang tidak dapat ditolerir. *Safety Management System* (SMS) merupakan suatu proses yang dapat dilakukan PT (Persero) Angkasa Pura II dalam perannya sebagai organisasi penyedia jasa pelayanan lalu lintas udara penerbangan dalam upaya menjamin bahwa semua aspek dalam penyediaan jasa penerbangan tersebut telah ditata secara tepat.

Safety Management System (SMS) merupakan serangkaian upaya yang terencana dan sistematis dalam rangka melakukan pemantauan dan pembenahan segala aspek yang mempengaruhi faktor keselamatan. Konsep SMS menurut Waring (Cooper, 2003) didefinisikan sebagai,

“A systematic framework... so that policy, objectives, strategy, organizing, planning, resourcing, risk assessment, implementation, monitoring and measuring performance, auditing, and review can be tackled coherently”

Faktor keselamatan ini menjadi sangat serius untuk diperhatikan sejalan dengan adanya indikasi dari sejumlah elemen termasuk tingkat kecelakaan penerbangan. Pada dunia penerbangan, *safety management system* merupakan paradigma baru. Walaupun begitu, hakikat dari paradigma ini tidak jauh berbeda dengan apa yang sudah dari dulu menjiwai dunia penerbangan, yaitu keselamatan.

Safety management system berfokus pada pendekatan sistematis untuk mengidentifikasi dan menghadapi resiko dalam usaha untuk meminimalkan kehilangan atas nyawa manusia (*human life*), kerusakan properti penerbangan (*property damage*) dan pencabutan ijin terbang, mengefektifkan pengeluaran dana, mengurangi timbulnya dampak buruk terhadap masyarakat dan kerusakan lingkungan. Booth dan Lee (1995) yang mengemukakan bahwa *safety management system* bertujuan untuk mengontrol suatu keadaan berbahaya:

“The systematic and planned top management driven activity that aims at controlling the safety hazards is usually called safety management. The primary aim of safety management is to intervene in the causation process that leads to accidents and incidents”

Dalam bisnis penerbangan, dengan penerapan *safety management system* diharapkan dapat dikurangi kehilangan (*losses*) atas nyawa dan harta benda penumpang, kerusakan properti maskapai penerbangan, dan yang lebih buruk lagi pencabutan izin terbang dari pemerintah yang dapat mengakibatkan kerugian. Dengan *safety management system* diharap-

kan hal tersebut dapat dihindari dan diminimalisir sehingga dapat memperbaiki produktivitas organisasi. *Safety management system* menyediakan perencanaan tujuan (*goal setting*), perencanaan (*planning*), dan pengukuran kinerja organisasi (*measuring performance*) dalam bentuk *safety program* yang harus dilaksanakan secara bertahap dan sistematis. *Safety program is an integrated set of regulations and activities aimed at improving safety* (SCSI, 2006).

Fakta menunjukkan bahwa tingkat kecelakaan penerbangan di Indonesia masih tinggi meskipun PT AP II sudah menerapkan SMS. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui hal-hal yang berpotensi menjadi hambatan dalam implementasi sistem manajemen keselamatan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan paradigma positivisme untuk menguji relevansi suatu teori terhadap kenyataan yang terjadi di lapangan sehingga peneliti dapat mengembangkan konsep dan menghimpun fakta tanpa harus melakukan pengujian hipotesa (Singarimbun dan Effendi, 1989). Melalui cara pandang positivisme, pemahaman yang mendalam dan sangat dimungkinkan untuk memperoleh informasi-informasi baru dan penting yang tidak dapat diperoleh melalui pendekatan lain (Neuman, 2003).

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena berupaya mengidentifikasi bagaimana proses yang terjadi dalam suatu organisasi dengan berfokus pada satu kasus (Berg, 2004). Melalui studi kasus, peneliti akan mengidentifikasi bagaimana penerapan sistem manajemen keselamatan (*safety management system*) pada PT Angkasa Pura II dalam perannya sebagai penyedia jasa pelayanan lalu lintas udara karena penelitian studi kasus lebih cocok diterapkan bila fokus penelitian terletak pada fenomena kontemporer (masa kini) di dalam konteks kehidupan nyata.

Penelitian ini dilakukan secara *cross sectional* dalam waktu satu waktu tertentu (Neuman, 2003), yaitu selama dua bulan yakni pada bulan April hingga Mei 2007. Sementara teknik pengumpulan data menggunakan studi literatur dan studi lapangan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) yang berfokus (Koentjaraningrat, 1991) dengan menggunakan pedoman wawancara. Kemudian data yang diperoleh dari hasil wawancara dikelompokkan berdasarkan kategori-kategori tertentu ke dalam sebuah tabel masing-masing informan. Dalam memaknai data yang diperoleh, peneliti menggunakan analisis kualitatif sehingga diharapkan dapat merepresentasikan dan menjawab pertanyaan penelitian. Mengingat semakin baik dan semakin representatif data, informasi serta fakta-fakta yang didapat maka deskripsi yang dihasilkan akan semakin mendekati realitas (Dabbs, 1992).

Tabel 1. Tahap Pelaksanaan SMS PT Angkasa Pura II

No	Tahap Pelaksanaan <i>Safety Management System</i>	Keterangan
1	Perencanaan (<i>Planning</i>)	50%
2	Komitmen Manajemen Puncak (<i>Senior Management Commitment</i>)	Sudah ada
3	Pembentukan Organisasi Khusus (<i>organization</i>), Alokasi Tanggung Jawab dan Akuntabilitas (<i>Statement of Responsibilities and Accountabilities</i>)	Sudah ada
4	Melakukan Identifikasi terhadap Situasi & Kondisi Berbahaya yang Bila Tidak Dibenahi Secara Tepat akan Menyebabkan Kecelakaan (<i>Hazard Identification</i>)	Sedang berjalan
5	Pelaksanaan Manajemen Risiko (<i>Risk Management</i>)	Sedang berjalan
6	Kemampuan untuk Melakukan Invetigasi (<i>Investigation Capability</i>)	70%
7	Analisis Keselamatan (<i>Safety Analysis Compatibility</i>)	40%
8	Promosi dan Pelatihan Keselamatan (<i>Safety Promotion and Trainning</i>)	70%
9	Pendokumentasian dan Pendistribusian Informasi (<i>Safety Management Documentation and Information Management</i>)	60%
10	Pelaksanaan Evaluasi dan Penilaian Kinerja (<i>Safety Oversight and Safety Performance Monitoring</i>)	Sedang berjalan

Sumber: Hasil pengolahan data penelitian, 2007

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penerapan SMS pada PT AP II

Sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN), PT AP II dituntut untuk mengejar keuntungan sebagai salah satu indikator bagi keberhasilan manajemen. Di sisi lain, PT AP II juga harus mengedepankan masalah keselamatan sebagai konsekuensi dari entitas bisnis industri penerbangan. Oleh karena itu, PT AP II merasa perlu untuk menerapkan sebuah *safety management system* dalam upaya menyelaraskan kedua aspek tersebut.

Pengelolaan *safety management system* di lingkungan PT Angkasa Pura II dilaksanakan berdasarkan *Corporate Safety Manual* Doc-SMS.02/XI/05.CORP yang berlaku sejak tanggal pengesahannya pada tanggal 24 Januari 2006 oleh Direktur Utama PT AP II, Eddie Haryoto. Kemutlakan pengelolaan *safety* ini juga dikarenakan PT AP II mempunyai kompleksitas sistem yang tinggi mengingat aktivitasnya melibatkan hampir lima ribuan personil yang beraktivitas di 12 bandara; menjalankan ratusan standar, ketentuan, dan prosedur; menerapkan ribuan manual dan peraturan lokal; serta pada saat yang bersamaan mengatur ratusan pesawat yang bermanuver di udara dan terbang memenuhi ruang udara Indonesia; juga mengoperasikan ribuan instrumen, termasuk peralatan dan mesin dengan teknologi yang beragam.

Kompleksitas aktivitas PT AP II ini dapat menimbulkan implikasi yang tidak diinginkan, maka pengelolaan *safety* yang terstruktur dan sistematis melalui *safety management system* merupakan komitmen pelayanan perusahaan terhadap konsumen. Untuk menciptakan sebuah *safety management system* yang koheren, PT AP II mengintegrasikan beberapa komponen dan berbagai elemen yang ada dengan mengikuti sepuluh tahapan

dalam penciptaan sebuah *safety management system* yang efisien, efektif, dan berkelanjutan. Memulai dan menjalankan sebuah manajemen keselamatan (*safety management*) yang efisien dan efektif adalah sebuah tugas yang tidak mudah. Pada tahun kedua pelaksanaan proses *safety management system* ini PT Angkasa Pura II telah melaksanakan tahapan-tahapan seperti terlihat di tabel 1.

Penjabaran sepuluh tahapan tersebut merupakan sederetan usaha PT AP II untuk menciptakan pelayanan lalu lintas udara yang terpadu dan berkesinambungan serta lebih mengutamakan aspek keselamatan pengguna jasa (*user oriented*). Usaha yang dilakukan untuk mencapai pelayanan tersebut nyatanya tidak mudah. Hal ini dikarenakan hasil yang dicapai harus sesuai dengan standar internasional sehingga dalam proses dan tahapannya juga mengikuti standar yang diberikan oleh ICAO sebagai organisasi penerbangan internasional. Di samping itu, pelaksanaan *safety management system* juga membutuhkan anggaran yang tidak sedikit, anggaran tersebut dipergunakan untuk pelaksanaan pelatihan, pengadaan dokumen-dokumen, penggantian peralatan, penambahan SDM, dan lain-lain. Adapun kebutuhan anggaran untuk mencapai kondisi ideal dalam pelaksanaan *safety* di PT AP II mencapai Rp 89.787.000.000,- (delapan puluh sembilan milyar tujuh ratus delapan puluh tujuh juta rupiah) per tahunnya (*Safety Road Map* PT AP II 2007-2011).

Pada dasarnya penciptaan sebuah pelayanan lalu lintas udara yang mengutamakan keselamatan penerbangan tidak bisa dibentuk oleh PT AP II sendiri. Proses penerbangan pada dasarnya melibatkan pihak-pihak dan institusi lain. Terkait dengan misi PT AP II untuk mengelola pelayanan lalu lintas udara yang mengutamakan keselamatan penerbangan dan kepuasan pelanggan, maka dalam menjalankan tugas, fungsi,

dan peranannya PT AP II berkoordinasi dan bekerjasama dengan beberapa pihak diantaranya adalah Departemen Perhubungan RI, Direktorat Jenderal Perhubungan Udara dan tentu saja dengan maskapai (*airlines*) lainnya. Direktorat Jenderal Perhubungan Udara berperan sebagai pembuat regulasi sertifikasi kelaikan udara bagi maskapai melalui Direktorat Sertifikasi Kelaikan Udara (DSKU) sekaligus mengatur organisasi penyelenggara lalu lintas udara. Dalam hal ini, pemerintah melalui Direktorat Sertifikasi Operasi Bandara melakukan pembinaan aspek keamanan dan keselamatan penerbangan kepada PT AP II dan juga perusahaan penerbangan (maskapai) melalui Direktorat Jenderal Keamanan dan Keselamatan.

Berbagai standar yang sudah ditetapkan Departemen Perhubungan dimaksudkan untuk mengatur, mengawasi, dan menindak institusi dibawahnya jika melakukan penyimpangan yang memicu terjadinya kecelakaan. Ironisnya, jika dilihat dari beberapa kasus, kecelakaan yang terjadi saat ini lebih banyak disebabkan oleh faktor pesawatnya. Padahal sebuah pesawat harus lulus tes uji standar kelaikan operasi oleh Direktorat Sertifikasi Kelaikan Udara (DSKU) sebelum mengudara. Di Indonesia prosedur pengadaan pesawat terbang dan helikopter diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 65 Tahun 2000 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 82 Tahun 2004.

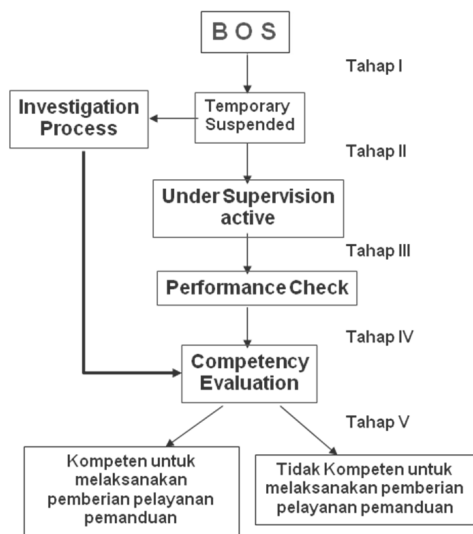
Sesuai dengan Keputusan Menteri ini, maskapai yang bersangkutan harus mengajukan *business plan*. Kemudian dilakukan analisa data, yang menyangkut rencana utilisasi jam terbang pesawat dan *load factor* rute-rute yang akan diterbangi. Jangan sampai saat dioperasikan, pesawat yang akan didatangkan ini mengakibatkan *load factor* di rute bersangkutan turun. Untuk rute yang dituju, disyaratkan *load factor* minimal 85% (Donna Ch, 2007). Jika dari segi bisnis sudah tidak ada masalah, prosedur berlanjut ke masalah teknis seperti melakukan evaluasi terhadap SDM yang akan mengoperasikan pesawat, *safety officer*, dan pesawatnya sendiri. Prosedur yang dilalui akan bertambah jika pesawat yang didatangkan adalah pesawat dengan jenis baru. Setelah semua lengkap, lalu dilakukan pemeriksaan pesawat oleh inspektor DSKU dan dinyatakan laik terbang dan berhak mendapatkan pelayanan lalu lintas udara yang diberikan oleh PT Angkasa Pura II.

Selama ini sertifikasi kelaikan udara memang diberikan langsung oleh Direktorat Sertifikasi Kelaikan Udara (DSKU) Departemen Perhubungan RI, tetapi untuk mendapatkan sertifikasi tersebut tergolong unik. Pa-salnya pemeriksaan dan pengecekan pesawat dilakukan sendiri melalui tenaga teknis yang dimiliki oleh pihak maskapai baru kemudian DSKU melakukan evaluasi. Disinilah munculnya konflik kepentingan dan dilema antara pemenuhan *profit* dan keselamatan. Dalam usaha pemenuhan *profit* pihak maskapai sering

kali memomorduakan aspek keselamatan dan memilih cara lain untuk memuluskan jalannya demi pemenuhan pencapaian laba semata. Sudah menjadi rahasia umum bahwa ada regulator yang “dipelihara” oleh pihak *airlines* khususnya maskapai pendatang baru. Hal ini diakui atau tidak telah mulai diupayakan pemerintah dengan menerapkan beberapa regulasi baru terkait dengan keselamatan penumpang yang harus dipatuhi operator angkutan umum, termasuk bandara. Masalahnya, pemerintah tak mungkin atau tidak mampu mengawasi satu persatu operator angkutan transportasi udara yang ada di negeri ini. Operator yang tak mengindahkan regulasi dengan mudah kita temukan demi mencari keuntungan semata. Seperti tidak tersedianya alat-alat pengaman seperti sekoci dan pelampung yang memadai misalnya, atau pemuatan penumpang melebihi kapasitas yang diizinkan. Ini adalah bukti bahwa regulasi belum ditaati, baik oleh operator maupun oleh pemerintah sendiri. Bahkan keberadaan Komisi Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT) pun belum mampu berbuat banyak untuk mengatasi masalah ini.

Meskipun demikian, sebagai penyedia layanan kebandaraan, PT AP II tetap konsisten dalam memberikan pelayanan lalu lintas udara yang sempurna dan mengutamakan keselamatan dengan berpedoman pada *safety management system*. PT AP II secara rutin melakukan pemeliharaan peralatan pendukung penerbangan seperti *runway*, listrik, elektronika, radar, dan alat pendukung navigasi penerbangan yang ada di sekitar bandara serta melakukan kontrol terhadap maskapai penerbangan. Maskapai penerbangan hanya pemilik armada saja. Pada perjalanan udara nanti lalu lintas udara sepenuhnya diatur oleh PT Angkasa Pura II, pihak maskapai hanya mendaftarkan armada dan rencana perjalanan domestik maupun luar negeri mereka (yang telah mendapat sertifikasi kelaikan udara dari Dirjen Perhubungan Udara). Di lain pihak maskapai penerbangan juga diwajibkan untuk meminta persetujuan izin pada Unit Operasi Lalu Lintas Udara yang berada di cabang terlebih dahulu. Dalam Doc. 9689 *Safety Management Manual* (SMM) juga dicantumkan perihal kewajiban *airlines* sebelum dapat melakukan penerbangan.

Terkait dengan penerapan *safety management system* pada PT AP II juga menginformasikan berita-berita penerbangan kepada penerbang (pilot). Berita-berita tersebut dinamakan NOTAM (*Notice to Airman*). Notam ini diterbitkan oleh NOTAM OFFICE yang berada di *tower*. Koordinasi seperti itu dilakukan PT AP II untuk memberikan kondisi pelayanan lalu lintas yang sempurna. Selain itu PT AP II juga melayani pemberian informasi melalui komunikasi langsung dengan penerbang berupa pemanduan (navigasi) dan pemantauan (penginderaan) selama penerbangan. Informasi yang diberikan berkaitan dengan kondisi cuaca dan kondisi bandara tujuan.



Gambar 1. Tahapan Pemeriksaan *Breakdown of Separation* (BOS)

Sumber: Paparan Hendarto Soehendro, SsiT (Mantan Kepala Divisi Pelayanan ACC-Jakarta), 2007

Pelayanan lalu lintas udara ini diberikan oleh *Air Traffic Controller* berdasarkan *Standard Operating Procedure* (SOP) yang mengacu pada seperangkat peraturan nasional dan internasional, bahasa yang digunakan untuk berkomunikasi juga mengikuti aturan yang berlaku secara internasional. Pelayanan ini diberikan langsung oleh para *Air traffic Controller* pada Divisi Pelayanan *Area Control Centre* (ACC) kepada penerbang (pilot) berdasarkan Undang-Undang Penerbangan Nomor 15 Tahun 1992, PP Nomor 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan, AOI (*Airways Operation Instruction*), *Air Traffic Management Doc. 4444-ATM/501*, *ATS Unit Operation Instruction* PT Angkasa Pura II, *Aeronautical Information Publication* Indonesia (AIP), *LOA (Letter of Agreement)*, dan peraturan atau ketentuan lain yang mengikat. Komunikasi yang digunakan adalah komunikasi penerbangan yang baku (*phraseology*) dan bersifat internasional. Standar yang digunakan adalah *annex 10* dari ICAO.

Walaupun sudah diatur sedemikian rupa, sebuah sistem pengaturan komunikasi tersebut sering kali berjalan tidak sesuai maksud dan tujuannya. Seperti halnya komunikasi antar manusia, dalam prosesnya nanti bisa saja terjadi kesalahpahaman. Hal ini juga dapat terjadi diantara pihak *air traffic controller* sebagai pemberi informasi dan pilot sebagai penerima informasi sehingga mengakibatkan gagalnya proses transmisi data dan keterangan yang ada. Kegagalan ini dapat diakibatkan oleh kelalaian pihak *air traffic controller*, penerbang, atau dikarenakan tidak berfungsinya sarana komunikasi. PT AP II sebagai pemberi pelayanan lalu lintas udara bertanggung jawab atas kecelakaan jika yang menjadi penyebab utamanya adalah akibat kelalaian *air traffic controller*-nya. Oleh karena itu, dalam rangka proses penerapan *safety man-*

agement system, PT AP II menyiapkan peraturan yang mengatur masalah tersebut. Misalnya saja, jika terjadi *Breakdown Of Separation* (BOS) dan *Breakdown Of Coordination* (BOC), maka *air traffic controller* yang bertugas harus menerima dan menjalani beberapa proses *punishment*.

BOS adalah suatu kejadian dalam proses pemanduan lalu lintas udara yang mengakibatkan terjadinya separasi kurang dari standar minimum yang ditentukan untuk masing-masing klasifikasi pelayanan. BOC adalah kejadian dalam proses pemanduan lalu lintas udara dimana prosedur koordinasi antar *Air Traffic Services Unit* yang terkait tidak dilakukan sesuai prosedur koordinasi yang ditetapkan. Konsentrasi PT AP II adalah pada fasilitas pendukung pelayanan navigasi udara yang letaknya di darat, sementara maskapai berfokus pada perangkat kerja yang ada di pesawatnya, untuk itu diperlukan suatu mekanisme kontrol yang dilakukan oleh PT AP II. Fungsi kontrol ini adalah *safety management system* melalui pembentukan unit *Corporate Safety and Risk*-nya.

B. Kendala Penerapan *Safety Management System*

Kendala penerapan *safety management system* yang pertama adalah *safety culture*. Pada upaya penerapan *safety management system* melalui pelaksanaan sepuluh tahapan diperlukan sebuah kondisi dimana seluruh elemen dalam organisasi mengerti, paham, dan *aware* terhadap *safety* itu sendiri. Dapat dikatakan bahwa kesuksesan penerapan dari strategi yang dibuat suatu organisasi tergantung dari iklim dan kondisi internal organisasi tersebut. Karenanya, penerapan *safety management system* dalam sebuah organisasi harus berakar dari *safety culture* yang melekat pada organisasi tersebut. Hal ini dapat dilihat dari komitmen pada visi dan misi serta SOP untuk menciptakan sebuah pelayanan lalu lintas udara yang mengutamakan keselamatan.

Di lingkungan PT AP II sendiri, upaya penciptaan *safety culture* merupakan sebuah proses yang tidak sebentar. Perusahaan ini masih masih tergolong belia dalam proses penerapan *safety management system* ini. Individu-individu dalam PT AP II sendiri masih perlu banyak beradaptasi dengan sistem baru ini.

Pada PT AP II, faktor lain yang berpeluang akan menghambat proses penerapan *safety management system* adalah faktor sumber daya manusia. Setiap kelalaian dan kesalahan yang dilakukan individu akan mempengaruhi pencapaian strategi sebuah organisasi. Pencapaian strategi bisa saja terhambat atau bahkan tidak mengalami kemajuan (stagnan). Begitu pula dengan PT AP II, keterbatasan tenaga profesional yang berkualitas akan menghambat penggunaan teknologi dalam upaya peningkatan keselamatan. Demikian juga dengan kesalahan yang sering kali dilakukan para individu, misalnya para *air traffic controller*.

Ketidakterdapatnya unit khusus di cabang juga merupakan faktor lain yang menjadi kendala penerapan

safety management system. Tidak ada unit khusus yang menangani masalah SMS di cabang agak kesulitan mempertemukan/koordinasi antar unit dalam rangka pembuatan LOA. Pada cabang sendiri tidak ada unit khusus yang menangani *safety management system* karena *safety management system* ini masih ditangani oleh unit-unit yang masih memiliki keterkaitan di level pusat. Misalnya *safety management system* dalam bidang pelayanan Ops. LLU ditangani oleh kepala bidang Yan Ops LLU beserta jajarannya, kemudian *safety management system* dalam bidang pelayanan bandara masih dilayani oleh Bidang Pelayanan Operasi Bandara (Ops. Yan LLU) Tidak ada unit khusus yang menangani SMS ini.

Faktor lainnya yang menjadi kendala yaitu proses *auditing*. Pemeriksaan (*audit*) perlu dilaksanakan karena proses ini memungkinkan manajemen mengetahui kondisi terkini dari aktivitas lapangan. Selain itu, juga pada tempat-tempat khusus yang memerlukan langkah-langkah membenaran. Proses audit tidak hanya selalu dilakukan oleh instansi lain, tetapi juga oleh *intern* organisasi. Selama ini PT Angkasa Pura II baru melakukan *pre-safety audit* sebanyak satu kali. *Safety audit* ini merupakan salah satu bentuk evaluasi internal dalam menerapkan *safety management system*.

Unit-unit/instansi terkait (*adjacent unit*) juga merupakan faktor kendala penerapan SMS ini. Ketika menerapkan *safety management system* PT Angkasa Pura II tidak dapat lepas dari otoritas penerbangan lainnya seperti Direktorat Jenderal Perhubungan Udara RI dan Perusahaan Penerbangan. Kenyataannya, sekarang ini masing-masing pihak tersebut belum secara utuh menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing. Masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan sehingga dapat menghambat PT Angkasa Pura II dalam menciptakan sebuah *safety management system* yang koheren.

KESIMPULAN

Safety management system (SMS) adalah sebuah pendekatan yang digunakan organisasi untuk mengelola aspek keselamatan (*safety*). *Safety management system* mengatur segala kegiatan yang dilakukan PT Angkasa Pura II dan menjaga interdependensi antar pekerjaan yang satu dengan yang lain agar dapat berjalan sesuai rencana. *Safety management system* yang diterapkan PT Angkasa Pura II juga mengatur struktur organisasi, akuntabilitas, kebijakan, dan prosedur organisasi dalam mengelola keselamatan.

Dalam rangka menjalankan *safety management system* tersebut, pemerintah berfungsi sebagai regulator sedangkan PT Angkasa Pura II selaku penyedia jasa lalu lintas udara dan maskapai berfungsi sebagai operator penerbangan. Ketika menerapkan sebuah *safety management system* harus ada kejelasan fungsi dan peranan dari seluruh instansi yang ada,

siapa yang bertindak sebagai regulator dan siapa yang melaksanakan. Saat ini, pemerintah masih saja menjalankan peran sebagai pemberi pelayanan lalu lintas udara Indonesia melalui Unit Pelaksana Teknis (UPT) Departemen Perhubungan, dan melakukan pemeriksaan kelaikan terhadap pesawat padahal hasilnya selama ini kurang efektif karena masih ada saja maskapai yang belum memenuhi standar prosedur keselamatan.

Usaha PT Angkasa Pura II memenuhi target pencapaian penerapan *safety management system* dari ICAO pada tahun 2009, masih berada dalam tahap awal. Tahun kedua penerapan *safety management system* yang dijalankan PT Angkasa Pura II ini dihadapkan sekian banyak kendala. Secara internal organisasi, penerapan *safety management system* pada PT Angkasa Pura II terbentur pada masalah budaya organisasi dimana belum utuhnya *safety culture* yang dibangun. *Safety culture* yang terbentuk selama ini belum menyeluruh menyelumuti seluruh lini organisasi. Selain itu, juga masih terbatasnya sumber daya manusia yang secara teoritis dan praktis ahli dalam *safety management*, serta keterbatasan infrastruktur dan peralatan. Walaupun secara *corporate*, proses penerapan *safety management system* di PT Angkasa Pura II ini sudah sangat baik tetapi keterbatasan-keterbatasan di lapangan tersebut pada akhirnya menyebabkan implementasi penerapan *safety management system* yang ada belum sesuai standar internasional atau masih berada dalam rentang minimum.

Kontribusi penelitian ini akan berguna apabila dalam penerapan *safety management system*, masing-masing pihak yang berkepentingan fokus terhadap tugas dan perannya masing-masing dan secara rutin melakukan koordinasi sehingga rincian tanggung jawab masing-masing pihak tidak ada yang bermakna ganda tidak terjadi *overlapping* dan terjadi kesalahpahaman serta perbedaan visi, misi serta tujuan. Sebagai pelaksana kebijakan dan penyedia jasa lalu lintas udara, PT Angkasa Pura II dapat melakukan partisipasi aktif dalam menyampaikan usulan saran dan solusi yang lebih baik kepada pemerintah untuk meningkatkan standar keamanan yang telah ada, yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi setempat.

Sebagai regulator hendaknya pemerintah tetap berada pada koridornya, yakni sebagai pembuat regulasi. Keterlibatan pemerintah sebagai regulator berfungsi sebagai pembina khususnya dimasalah keselamatan, keamanan, dan keteraturan (fungsi pembinaan aspek ekonomi) serta menjadi wasit dalam mengawasi persaingan diantara pelaku industri penerbangan, jangan sampai pemerintah juga menjadi subyek. Hal ini juga telah dihimbau ICAO melalui *Universal Safety Oversight Audit Programme* (USOAP)-nya. Oleh karena itu, dalam hal pemberian sertifikasi kelaikan udara, Pemerintah-Direktorat Sertifikasi Kelaikan Udara (DSKU); sebaiknya menyerahkan kewenangan kepada

PT Angkasa Pura II untuk melakukan pemeriksaan lapangan terhadap pesawat terbang yang akan digunakan maskapai dalam usaha untuk mencegah penyelewengan yang dilakukan pihak maskapai. Hal ini dikarenakan sampai saat ini Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PT Angkasa Pura II masih merupakan aktor yang tepat dalam pengelolaan lalu lintas udara dan kebandaraan.

Ketika menghadapi kendala internal, PT Angkasa Pura II sebaiknya lebih menekankan kepada penerapan *safety management system* di lapangan. Salah satunya adalah dengan menunjuk *safety coordinator* di tiap-tiap cabang yang tidak berada dalam struktur organisasi (tidak menjabat jabatan lain). Koordinasi yang berkesinambungan antara unit-unit operasional dapat dilakukan melalui LoA antar unit-unit operasional yang selalu up-to-date setiap unit juga diharapkan selalu berkoordinasi dengan unit *Corporate Safety and Risk*. Untuk mencapai sistem keselamatan yang handal, setiap individu di lingkungan PT Angkasa Pura II wajib mendukung semua usaha untuk menjamin bahwa kinerja keselamatan perusahaan tetap terpantau dan investigasi kejadian yang terkait dengan keselamatan dilaksanakan sesuai ketentuan yang berlaku.

Selain itu, untuk mengurangi terjadinya kecelakaan yang disebabkan oleh kelalaian petugas di lapangan, PT Angkasa Pura II harus memastikan bahwa jumlah personil yang bertugas pada posisi kerja tertentu telah proporsional sesuai dengan beban kerja yang ada. Diperlukan pembinaan dan perbaikan dengan berorientasi agar tidak terulangnya kesalahan-kesalahan yang sama. Mekanisme pelaporan yang memungkinkan arus komunikasi dari petugas lapangan ke manajemen disederhanakan, serta masukan yang datang dari personil lapangan dimanfaatkan sebagaimana mestinya.

Mengingat besarnya anggaran yang dibutuhkan dalam penerapan *safety management system* ini maka perlu dibuat skala prioritas dalam penggunaan anggaran. Pada kegiatan yang terkait langsung dengan keselamatan penerbangan, seperti perbaikan kondisi infrastruktur, dan peningkatan kemampuan personil perlu menjadi prioritas utama.

DAFTAR PUSTAKA

- Baedhowi. 2007. Revitalisasi Sumber Daya Aparatur dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi* Vol.15, No.2 (Mei).
- Booth dan Lee. 1995. *Safety Management. Journal of Engineering Manufacture*.
- Bruce L. Berg. 2004. *Qualitative Research Methods*. USA: Pearson Education, Inc.
- Faisal, Sanapiah. 1992. *Format-Format Penelitian Sosial: Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Jakarta: CV Rajawali.
- Koentjaraningrat. 1991. *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Masri Singarimbun dan Sofian Effendi. 1989. *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: LPKES.
- Neumann, W.L. 2003. *Sosial Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach*, USA: Allyn and Bacon.
- Robert K. Yin. 1996. *Studi Kasus (Desain dan Metode) Penerjemah M. Djauzi Mudzakir*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 1989. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LPKES.
- Sultan. 2007. Manajemen Sumber Daya Aparatur dalam Penyelenggaraan Good Governance. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Vol.15, No.2 (Mei).