

JEJAK ENKLAVISASI, PAHLAWANISASI, INTERNASIONALISASI, DAN PRIVATISASI BANDARA ADI SOEMARMO SURAKARTA (1974-1992)

Dadan Adi Kurniawan

Universitas Sebelas Maret Surakarta

Email: dadan.adikurniawan@staff.uns.ac.id

Abstract

This article examines the history of enclavization, heroization, internationalization and privatization of Adi Soemarmo Airport in Surakarta (1974-1992). This study uses a historical method consisting of 5 stages, namely topic determination, heuristics, verification, interpretation and historiography. This study uses primary archive sources and secondary sources obtained through literature studies. The results of the study indicate that the enclavization of the Adi Soemarmo military air base has been in effect since 1974, marked by the opening of a commercial airport. Adi Soemarmo is a new name that has been in effect since 1977, replacing the previous name, Panasan. The internationalization of the airport was determined in 1989 with the first route Solo-Singapore. This determination is based on the economic and socio-cultural potential of Surakarta and its surroundings. The revocation of Adi Soemarmo international airport status shows that there is something wrong with the management and coordination between stakeholders in the Solo Raya area. To restore its status, stakeholders must synergize and collaborate more considering that the Solo Raya area has large and potential social, economic and cultural capital.

Keywords: *airport; enclavisation; heroization; internationalization; privatization*

Abstrak

Artikel ini mengkaji tentang sejarah enklavisasi, pahlawanisasi, internasionalisasi dan privatisasi (swastanisasi) bandara Adi Soemarmo di Surakarta (1970an-1990an). Penelitian ini menggunakan metode sejarah yang terdiri dari 5 tahap yaitu penentuan topik, heuristik, verifikasi, interpretasi dan historiografi. Penelitian ini menggunakan sumber primer arsip dan sumber sekunder yang diperoleh melalui studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan bahwa enklavisasi pangkalan udara militer Adi Soemarmo berlaku sejak tahun 1974, ditandai dengan dibukanya bandara komersil. Adi Soemarmo merupakan nama baru yang berlaku sejak 1977, menggantikan nama sebelumnya yakni Panasan. Internasionalisasi bandara ditetapkan sejak tahun 1989 dengan rute pertama Solo-Singapura. Penetapan ini didasarkan adanya potensi ekonomi dan sosial budaya di kota Surakarta dan sekitarnya. Pencabutan status bandara internasional Adi Soemarmo menunjukkan bahwa ada yang keliru dengan manajemen dan koordinasi antar pemangku kepentingan di wilayah Solo Raya. Untuk mengembalikan statusnya, antar pemangku kebijakan harus lebih bersinergi dan berkolaborasi mengingat wilayah Solo Raya memiliki modal sosial, ekonomi serta budaya yang besar dan potensial.

Kata Kunci: bandara; enklavisasi; pahlawanisasi; internasionalisasi; privatisasi

Pendahuluan

Sejak bulan April 2024 yang lalu, Bandara Internasional Adi Soemarmo (BIAS) tidak lagi menyandang sebagai “bandara internasional” (*international airport*). Pencabutan status “Bandara Internasional” menjadi “Bandara Domestik” didasarkan pada Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 31/2024 (KM 31/2004) tentang Penetapan Bandar Udara Internasional.¹ Berdasarkan surat keputusan Kementerian Perhubungan yang ditandatangani pada tanggal 2 April 2024 tersebut, Bandara Adi Soemarmo tidak sendirian, melainkan terdapat total 17 Bandara Internasional Indonesia yang turun kelas menjadi Bandara Domestik. Ketujuhbelas bandara tersebut antara lain: (1) Bandara Frans Kaisiepo, Biak; (2) Bandara Pattimura, Ambon; (3) Bandara El Tari, Kupang; (4) Bandara Syamsuddin Noor, Banjarmasin; (5) Bandara Juwata, Tarakan; (6) Bandara H.A.S Hanandjoeddin, Tanjung Pandan; (7) Bandara Supadio, Pontianak; (8) Bandara Jenderal Ahmad Yani, Semarang; (9) Bandara Adi Soemarmo, Surakarta; (10) Bandara Adi Sutjipto, Yogyakarta; (11) Bandara Banyuwangi, Banyuwangi; (12) Bandara Husein Sastranegara, Bandung; (13) Bandara Raden Inten II, Lampung; (14) Bandara Sultan Mahmud Badaruddin II, Palembang; (15) Bandara Raja Haji Fisabilillah, Tanjung Pinang; (16) Bandara Sisingamangaraja XII, Silangit; dan (17) Bandara Maimun Saleh, Sabang. Dengan demikian, jumlah bandara internasional di Indonesia saat ini tinggal 17 bandara, dari sebelumnya yang berjumlah 34 bandara internasional.²

Fenomena pencabutan status “bandara internasional” dari sejumlah bandara di Indonesia tersebut disebabkan oleh sepi atau sedikitnya rute dan jumlah penerbangan internasional di masing-masing bandara yang bersangkutan selama ini. Penerbangan yang ada justru hanya didominasi oleh penerbangan domestik (dalam negeri) sehingga kurang berimbang atau kurang merepresentasikan statusnya sebagai bandara internasional (antar-negara). Minimnya penerbangan internasional, terutama dari luar negeri ke dalam negeri, justru sejauh ini cenderung menggerus devisa negara. Sejak awal didirikan, keberadaan bandara internasional memang lebih ditujukan agar bisa menarik wisatawan mancanegara, sehingga menghasilkan devisa dan meningkatkan perekonomian pariwisata dalam negeri terutama di tingkat-tingkat lokal.³ Namun kenyataannya, dalam kasus 17 bandara tersebut, ditemui lebih banyak wisatawan dalam negeri yang berwisata ke luar negeri sehingga kurang berdampak pada potensi dan pariwisata lokal dalam negeri. Dasar pertimbangan pencabutan status juga disebabkan oleh tidak efektif dan efisiennya sarana-prasarana internasional yang telah disediakan yang hanya digunakan secara terbatas (jarang digunakan).⁴ Secara umum, keputusan pencabutan status bandara internasional ini tetap berjalan sampai saat ini meski menuai pro dan kontra.⁵

Berpijak dari kasus diatas, penulis tertarik untuk mendalami kasus Bandara Adi Soemarmo. Sejauh ini tidak banyak orang yang tahu bagaimana sejarah pendirian bandara ini

¹“Status Internasional Dicabut, Bandara Adi Sumarmo Tetap Jadi Embarkasi Haji”, *Rri.Co.Id*, 2024 <<https://www.rri.co.id/bisnis/658254/status-internasional-dicabut-bandara-adi-sumarmo-tetap-jadi-embarkasi-haji>>.

²“Status Bandara Internasional Adi Soemarmo Dicabut, Kini Hanya Layani Domestik”, *Harian Jogja*, 2024 <<https://soloraya.harianjogja.com/read/2024/04/29/648/1172817/status-bandara-internasional-adi-soemarmo-dicabut-kini-hanya-layani-domestik>>.

³“Kementerian Perhubungan Cabut Status Internasional 17 Bandara: Mengapa Dan Apa Dampaknya?”, *Kompasiana*, 2024 <<https://www.kompasiana.com/marants/6633bb9cde948f20e1605432/kementrian-perhubungan-cabut-status-internasional-17-bandara-mengapa-dan-apa-dampaknya>>.

⁴“Status 17 Bandara Internasional Dicabut, Konektivitas Udara Bakal Efisien”, *Liputan 6*, 2024.

⁵“Pengamat Sayangkan Pemerintah Cabut Status Internasional Di 17 Bandara”.’, *Suara Surabaya.Net*, 2024.

bahkan bagaimana sejarahnya sampai menyandang bandara internasional. Disisi lain juga belum banyak yang mengetahui tentang sejarah enklavisasi bandara ini. Bandara Adi Soemarmo merupakan satu dari sekian banyak bandara *enclave* yang dibuka di wilayah pangkalan militer udara. Juga belum banyak yang mengetahui bahwa nama-nama bandara saat ini, termasuk Adi Soemarmo, bukanlah nama asli pertama yang digunakan melainkan nama pengganti yang menunjukkan telah adanya perubahan di tengah jalan. Perubahan nama bandara tentunya tidak sembarangan melainkan ada maksud tertentu, entah maksud politis maupun non politis. Pemilihan nama Adi Soemarmo secara historis tentunya memiliki dasar argumentasi yang kuat yang didasarkan pada peran dari tokoh yang bersangkutan di masa lalu. Peran historis inilah yang belum banyak diketahui oleh publik, bahkan oleh masyarakat Surakarta dan sekitarnya. Disisi lain juga tidak banyak masyarakat awam yang mengetahui bagaimana struktur pengelolaan bandara Adi Soemarmo dan bandara-bandara lain di Indonesia.

Kajian tentang sejarah bandara, khususnya sejarah Bandara Adi Soemarmo bisa dibilang masih sangat langka bahkan belum ada. Segelintir kajian yang ada lebih bersifat kajian nonhistoris seperti kajian Jurusan Manajemen, kajian transportasi-perhubungan, dan kajian yang berkaitan dengan pengembangan pariwisata. Kajian pertama dilakukan Ratna Ayu Pratiwi (2020) yang membahas tentang peranan Tourism Information Center (TIC) dalam penyediaan layanan informasi wisata kota Surakarta di Bandara Adi Soemarmo.⁶ Studi berikutnya dilakukan Siti Nurul (2022) yang membahas tentang pengaruh taksi online Bandara Adi Soemarmo terhadap kepuasan penumpang pesawat periode 2020- 2021.⁷ Studi lain dilakukan Alfyyah Mutmainnah (2019) yang mengkaji tentang program PT. Angkasa Pura I dalam pembentukan *Destination Awareness* pengunjung di Bandar Udara Internasional Adi Soemarmo terhadap destinasi pariwisata di Surakarta.⁸ Studi terakhir dilakukan Ranumi Wijaya, dkk. (2018) yang membahas tentang kinerja karyawan Bandara Adi Soemarmo.⁹

Berpijak pada latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk mengkaji beberapa aspek yang lebih spesifik dari jejak perjalanan Bandara Adi Soemarmo. Pertama, bagaimana latar belakang munculnya kebijakan enklavisasi kawasan militer Panasan? Kedua, mengapa nama Adi Soemarmo dipilih dalam kebijakan pahlawanisasi tahun 1970 an? Ketiga, bagaimana latar belakang dan tujuan munculnya kebijakan internasionalisasi bandara? Keempat, apa tujuan dari kebijakan privatisasi (swastanisasi) bandara Adi Soemarmo? Kajian ini diharapkan menjadi tambahan “sejarah alternatif” melengkapi kajian-kajian sejarah transportasi di Indonesia yang selama ini didominasi oleh historiografi transportasi darat dan laut, terutama era kolonial.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian sejarah sehingga menggunakan *historical method* (metode sejarah) dalam cara kerjanya. Metode sejarah yang digunakan terdiri dari

⁶Ratna Ayu Pratiwi, ‘Peranan Tourism Information Center Dalam Penyediaan Layanan Informasi Wisata Kota Solo Di Bandar Udara Adi Sumarmo Solo.’ (Sekolah Tinggi Teknologi Kedirgantaraan Yogyakarta, 2020).

⁷Siti Nurul Mukaromah Indah, ‘Pengaruh Taksi Online Airport Terhadap Kepuasan Penumpang Pesawat Periode 2020- 2021 Di Bandar Udara Internasional Adi Soemarmo Solo Boyolali.’, *Formosa Journal of Multidisciplinary Research (FJMR)*, 1.1 (2022), 29–48.

⁸Mutmainnah, Alfyyah, *Program PT. Angkasa Pura I (Persero) Dalam Pembentukan Destination Awareness Pengunjung Bandar Udara Internasional Adi Soemarmo Terhadap Destinasi Pariwisata Di Solo.*, 2019.

⁹Salahudin Rafi, Ranumi Wijaya, and Vica Harahap, ‘Kinerja Karyawan Bandar Udara Adi Soemarmo Surakarta’, *Jurnal Manajemen Bisnis Transportasi Dan Logistik (JMBTL)*, 4.3 (2018), 413–20.

lima tahap ala Kuntowijoyo yaitu (1) pemilihan topik, (2) *heuristik* (pengumpulan sumber), (3) *verifikasi* (kritik sejarah, kebasahan sumber), (4) *interpretasi* (analisis dan sintesis), dan (5) *historiografi* (penulisan).¹⁰ Tulisan ini termasuk kajian sejarah transportasi yang erat kaitannya dengan sejarah kota. Untuk dapat melacak sumber-sumber kredibel yang relevan maka perlu ditetapkan terlebih dahulu judul atau topiknya. Topik ini berawal dari pemikiran bahwa “sejarah bandara” khususnya sejarah Bandara Adi Soemarmo dalam konteks penjurnalan (*online*) masih cukup terbatas. Sejarah bandara pun masih perlu dispesifikkan lagi menjadi sub topik yaitu enklavisme, pahlawanisasi, internasionalisasi dan privatisasi bandara Adi Soemarmo. Penelitian ini menggunakan sumber primer dan sekunder. Sumber primer diperoleh dari Kantor Arsip PT Angkasa Pura I Bandara Internasional Adi Soemarmo (PT AP I BIAS) dan koleksi arsip milik Lanud Adi Soemarmo (LAS) berupa arsip-arsip surat keputusan, foto, laporan dan majalah. Adapun sumber-sumber sekunder diperoleh dari hasil wawancara, koran dan berbagai buku yang relevan. Beberapa ulasan dan sumber dalam tulisan ini pernah penulis gunakan dalam penyusunan buku yang sudah diterbitkan pada tahun 2019 dengan judul *Sejarah Penerbangan di Surakarta: Dari Militer Menjadi Komersil*.¹¹ Sehingga secara tidak langsung, sebagian dari tulisan ini merupakan bagian dari penelitian penulis terdahulu. Dalam tulisan ini, penulis lebih menspesifikkan tema kajian, memperkaya dan memperdalam pembahasannya.

Hasil dan Pembahasan

A. Enklavisasi Pangkalan Udara Panas

Enklavisasi Pangkalan Udara Militer Panas Surakarta (yang nantinya berubah nama menjadi Adi Soemarmo) secara resmi ditetapkan sejak 24 Maret 1974. Enklavisasi ini dihadiri oleh Kardono selaku perwakilan dari Direktorat Jenderal Perhubungan Udara dan Marsekal TNI KSAU, Saleh, selaku perwakilan Departemen Pertahanan-Kemampuan. Enklavisasi merupakan proses pembukaan “daerah kantong” (*enclave*) di dalam suatu wilayah tertentu. “Daerah kantong” dalam konteks ini adalah “bandar udara” (bandara) yang diperuntukkan untuk penerbangan komersil atau sipil (umum). Oleh sebab itu makna enklavisasi adalah pembukaan bandara di dalam kawasan pangkalan udara militer Panas. Ada dua jenis *enclave* atau daerah kantong yakni *Enclave Civil* dan *Enclave Military*. *Enclave Civil* adalah satu daerah yang berada di sebuah pangkalan udara, dimana berlaku peraturan sipil serta penyelenggaraan pelayanan kegiatan-kegiatan penerbangan sipil. Adapun *Enclave Military* adalah suatu daerah terbatas yang berada di sebuah pelabuhan udara di mana berlaku peraturan militer serta penyelenggaraan pelayanan kegiatan-kegiatan penerbangan militer. Dalam konteks pembukaan bandara untuk penerbangan sipil di Pangkalan Udara Panas, masuk dalam kategori *Enclave Civil*.¹²

¹⁰Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah Yogyakarta: Tiara Wacana* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2013).

¹¹Dadan Adi Kurniawan, *Sejarah Penerbangan Di Surakarta: Dari Militer Menjadi Komersil* (Surakarta: UNS Press, 2019).

¹²Kantor Arsip PT AP I BIAS, *Arsip Surat Keputusan Bersama Menteri Keamanan/ Panglima Angkatan Bersenjata, Menteri Perhubungan Dan Menteri Keuangan No. KEP/30/IX/1975, No. KM 393/S/Phb-75, No. KEP-927a/MK/IV/8/1975* (Surakarta, 1975).



Gambar 1. Peresmian Pembukaan Penerbangan Komersil di Kawasan Pangkalan Udara Militer Panasan Surakarta pada 24 Maret 1974.

Sumber: Kompas, 25 Maret 1974, h. 1

Kawasan Pelabuhan udara yang berstatus *enclave civil* memiliki regulasi eksklusif yang berbeda dari Pelabuhan-pelabuhan murni pada umumnya. *Pertama*, perawatan suatu fasilitas yang digunakan bersama (dalam hal ini utamanya adalah *runway*) ditanggung oleh dua yakni Kementerian Perhubungan dan Kementerian Pertahanan-Keamanan. Keduanya harus berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan. Hal ini berbeda dengan bandara yang berada di wilayah murni komersial dimana segala perawatan ditanggung oleh Kementerian Perhubungan yang membawahi Direktorat Jenderal Perhubungan Udara.¹³

Kedua, dalam kondisi normal, penerbangan militer memperoleh hak atau prioritas lebih utama dibanding penerbangan sipil (komersial). Penerbangan sipil yang akan terbang atau turun harus rela menunggu bila sedang berpapasan dengan pesawat militer yang hendak *take off* atau *landing*. Hal ini berbeda dengan penerbangan di bandara murni komersial dimana memperoleh keleluasaan seratus persen tanpa gangguan dari pesawat-pesawat militer. Namun begitu, penerbangan komersil juga memperoleh kelonggaran lebih dalam waktu-waktu tertentu seperti saat musim lebaran tiba dimana jadwal penerbangan sedang padat-padatnya.¹⁴

Perlu diketahui bahwa terjadi dua kali perubahan nama terkait istilah “bandar udara”. Istilah paling awal adalah “landasan udara” yang dipakai secara resmi pada periode sebelum 1960-an. Adapun periode 1960-an sampai pertengahan tahun 1980-an menggunakan istilah “pelabuhan udara”. Perubahan kembali terjadi pada pertengahan 1980-an yang mana istilah “pelabuhan udara” berganti menjadi “bandar udara” atau bandara yang mana ini bertahan sampai sekarang.¹⁵

Proses enklavisasi Pangkalan Udara Panasan tidak bisa dilepaskan dari konteks kondisi negara Indonesia saat itu. Oleh sebab itu, terlebih dahulu perlu mengetahui perkembangan sosial politik ekonomi nasional Indonesia sebelum tahun 1974. Hal ini disebabkan karena enklavisasi ini merupakan proyek berskala nasional yang berlaku juga di pangkalan-pangkalan lain di Indonesia dengan mempertimbangkan banyak hal, salah satunya potensi lokal. Naiknya Soeharto secara resmi ke tampuk kekuasaan tertinggi sebagai presiden Indonesia pada 1968, membawa peta perubahan di sektor pembangunan ekonomi. Salah satu

¹³Kantor Arsip PT AP I BIAS, *Arsip Surat Keputusan Bersama Menteri Keamanan/ Panglima Angkatan Bersenjata, Menteri Perhubungan Dan Menteri Keuangan No. KEP/30/IX/1975, No. KM 393/S/Phb-75, No. KEP-927a/MK/IV/8/1975.*

¹⁴Kantor Arsip PT AP I BIAS, *Arsip Surat Keputusan Bersama Menteri Keamanan/ Panglima Angkatan Bersenjata, Menteri Perhubungan Dan Menteri Keuangan No. KEP/30/IX/1975, No. KM 393/S/Phb-75, No. KEP-927a/MK/IV/8/1975.*

¹⁵Kantor Arsip PT AP I BIAS, *Arsip Surat Keputusan Sekretaris Jenderal Departemen Perhubungan No.378/TLK/DEPHUB/VIII/85 Tanggal 22 Agustus 1985 (Surakarta, 1985).*

bidang utama yang diperhatikan Orde Baru adalah pada sektor perhubungan baik darat, laut dan udara. Pembangunan di bidang perhubungan adalah salah satu kunci berhasilnya pembangunan ekonomi itu sendiri. Perhubungan yang baik akan turut memperlancar arus mobilitas sosial ekonomi masyarakat. Berdasarkan perhubungan yang dibangun awal Orde Baru, sektor perhubungan udara Indonesia mendapat perhatian lebih dibanding masa Soekarno. Era Soekarno, Ia lebih fokus membangun (perhubungan) militer untuk menjaga kedaulatan dan keutuhan wilayah NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) dari kooptasi asing.¹⁶ Adapun masa Soeharto, Ia lebih mengurangi fokus pembangunan di sektor militer dan mengalihkannya pada sektor pembangunan ekonomi nasional. Militer di zaman Soeharto lebih berfungsi ke dalam (*intern*).

Sikap Soeharto yang berkebalikan dengan Soekarno ini disebabkan karena Ia lebih memilih “bermitra” dengan negara-negara asing terutama Malaysia dan Barat (Eropa) ketimbang mempertahankan politik isolasi diri dan konfrontatif warisan Soekarno. Sikap Soeharto yang terhadap asing ini menjadikan kekuatan (perhubungan) militer tidak lagi dinomorsatukan. Soeharto lebih fokus membangun perhubungan udara sipil yang dianggapnya lebih tepat. Militer lebih difungsikan untuk menjaga stabilitas nasional.

Salah satu bukti pemerintah Orde Baru serius membangun sektor perhubungan udara sejak awal pemerintahannya adalah adanya kebijakan menginventarisasi semua bandara (saat itu masih disebut “pelabuhan udara”) dan pangkalan udara militer yang ada di Indonesia pada awal tahun 1970-an. Tujuan inventarisasi ini adalah untuk meng-*upgrade* bandara yang telah ada dan mengenkklavisasi pangkalan-pangkalan udara militer saat itu. Khusus mengenai enklavisasi, pangkalan-pangkalan udara militer di data dan diidentifikasi mana yang sekiranya bisa dienklavisasi dan mana yang sekiranya tidak bisa. Tidak semua pangkalan udara militer bisa dienklavisasi (*enclave civil*). Secara umum, enklavisasi didasarkan pada kriteria kota (potensi), type pangkalan dan jarak antar bandara. Enklavisasi juga bisa berkaitan dengan faktor kebijakan politis suatu penguasa.

Pemerintahan awal Orde Baru terbukti cukup memperhatikan sektor perhubungan udara. Hal ini dirangsang oleh penyelenggaraan Konferensi PATA (Pacific Area Travel Association) pada tahun 1974 di Jakarta. Konferensi ini menghasilkan keputusan bersama untuk mengembangkan obyek-obyek wisata di negara-negara Asia Pasifik, termasuk Indonesia. Pengembangan sektor pariwisata ini menyebabkan sektor transportasi udara sebagai salah satu orientasi pembangunan Orde Baru karena sebagai salah satu gerbang utama lintas negara.¹⁷ Seriusnya pemerintah Orde Baru dalam membangun sektor pariwisata daerah terlihat dari RAPBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) 1974-1975 (masa awal Repelita II) sebesar 27.190 milyar. Dari jumlah itu, anggaran terbesar ditujukan untuk sektor perhubungan udara sebesar 27,3 % sedangkan sisanya 15,4% perhubungan laut, dan 21,2 % untuk perhubungan darat (utamanya angkutan kereta api). Dari angka ini terlihat bahwa perhubungan udara merupakan sektor yang memperoleh porsi paling besar dibanding perhubungan darat maupun laut.

Sejak awal tahun 1970-an, tidak sedikit pangkalan udara militer di Indonesia yang dienklavisasi secara bertahap. Pangkalan Udara Militer Panasan adalah salah satunya. Secara *de facto*, pangkalan udara Panasan mulai dienklavisasi sejak tahun 1974 tetapi secara *de jure* baru sejak tahun 1975 setelah keluar Surat Keputusan Bersama (SKB) tahun 1975 yang ditandatangani oleh tiga kementerian yaitu Kementerian Perhubungan, Kementerian

¹⁶Valdano Akbar, Ferry, *Konfrontasi Militer Merebut Irian Barat* (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, 2011).

¹⁷Kurniawan.

Keuangan, serta Kementerian Pertahanan dan Keamanan.¹⁸ Sejak 1974/1975, kawasan Pangkalan Udara Panasan resmi menjadi kawasan *enclave* (militer dan komersial).



Gambar 2. Kunjungan Presiden Soeharto (tengah) dan Ibu Tien (kanan) bersama rombongan ke Pelabuhan Udara Panasan pada tahun 1974

Sumber: Arsip PT AP I BIAS: Foto Pelabuhan Udara Panasan 1974.

Enklavisasi atau pembukaan penerbangan komersial (sipil) di kawasan Pangkalan Udara Militer Panasan Surakarta pada tahun 1974 bukan suatu hal yang kebetulan. Berdasarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) tahun 1975 dapat diketahui pertimbangan-pertimbangan terkait alasan kawasan pangkalan udara Panasan dienkklavisasi. Dilihat dari SKB 1975, dijelaskan bahwa kota Surakarta dan wilayah-wilayah di sekitarnya merupakan kawasan yang memiliki potensi sosial, ekonomi dan pariwisata budaya cukup prospektif. Tujuan dibukanya Pelabuhan Udara Panasan adalah untuk menambah gairah mobilitas (transportasi alternatif baru) dari dan menuju Surakarta dan wilayah di sekitarnya.

Potensi sosial dari kawasan ini adalah cukup padatnya populasi masyarakat di wilayah ini yakni sebesar 4,5 juta lebih pada tahun 1971.¹⁹ Dari segi potensi ekonomi, wilayah Surakarta Raya kala itu merupakan salah satu produsen tekstil terbesar di Indonesia di samping beberapa komoditas lain. Sejak awal 1970-an, Surakarta telah berhasil membangun Pasar Klewer, sebuah pasar sebagai pusat bursa tekstil. Melalui pasar Klewer inilah Surakarta menjadi kota tempat bursa tekstil terbesar pertama di Jawa Tengah atau kedua di Indonesia saat itu.²⁰

Berdasarkan sektor pariwisata, Surakarta memiliki wisata kultural dan sejarah yang juga cukup prospektif. Runtuhnya dua kekuasaan feodal tradisional (Kasunanan dan Mangkunegaran) sejak Indonesia merdeka telah mengukuhkan fungsi keraton tinggalah pemangku kebudayaan Jawa semata. Dalam keberlanjutannya, Surakarta kerap dijuluki kota budaya (*The City of Culture*) atau secara khusus “jantungnya budaya Jawa”.²¹ Selain budaya Jawa, berbagai peninggalan budaya lain baik fisik maupun non-fisik juga terdapat di kota Surakarta. Berbagai macam peninggalan budaya ini merupakan aset berharga yang bisa dikembangkan lebih lanjut untuk memajukan sektor pariwisata kultural dan sejarah di kota Surakarta.

¹⁸Kantor Arsip PT AP I BIAS, *Arsip Surat Keputusan Bersama Menteri Keamanan/ Panglima Angkatan Bersenjata, Menteri Perhubungan Dan Menteri Keuangan No. KEP/30/IX/1975, No. KM 393/S/Phb-75, No. KEP-927a/MK/IV/8/1975.*

¹⁹BPS Kota Surakarta, *Arsip Sensus Penduduk Jawa Tengah Tahun 1971* (Surakarta, 1971).

²⁰Tim Penulis, *Kenangan Emas 50 Tahun Surakarta* (Surakarta: Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta, 1997).

²¹Taufik Abdullah, *Kata Pengantar” Dalam Soedarmono, Mbok Mase: Pengusaha Batik Di Laweyan Solo Awal Abad 20* (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2014).

Surakarta juga memiliki potensi wisata industri dan wisata alam. Wisata industri tertuju pada sektor industri batik rumahan seperti di Laweyan dan Kauman. Keduanya merupakan pusat produsen batik terkemuka yang namanya telah terkenal sampai ke luar Pulau Jawa sejak awal abad XX-an.²² Industri batik yang sebelumnya berorientasi ekonomis berpeluang sekaligus menjadi lahan wisata industri yang bisa diperkenalkan ke masyarakat luas baik domestik maupun mancanegara. Pada sektor wisata alam, Surakarta ditopang oleh kabupaten-kabupaten di sekitarnya (eks Karesidenan Surakarta). Pembukaan transportasi udara di Surakarta tidak sepenuhnya disebabkan karena Surakarta telah memiliki potensi-potensi dalam bentuk jadi melainkan untuk mengoptimalkan segala potensi yang belum sepenuhnya digali.²³

Enklavisasi Pangkalan Udara Panasan tahun 1974 dalam kadar tertentu juga tidak bisa dilepaskan oleh faktor politik praktis di mana Surakarta memiliki warisan berharga yakni landasan terbang (*runway*) yang sudah ada sejak era kolonial Belanda dan Jepang. Dengan bermodal lapangan terbang, pemerintah tidak perlu bersusah payah lebih untuk merubahnya menjadi *enclave civil* karena tinggal menambah sedikit panjang landasan, menggenapi bangunan terminal, navigator dan beberapa fasilitas pendukung lainnya. Enklavisasi Pangkalan Udara Panasan merupakan wujud “strategi hemat” pemerintah Orde Baru yang tengah dihadapkan pada masalah ekonomi yang belum pulih betul saat itu. Pembangunan bandara yang benar-benar baru akan memakan waktu lama dan biaya yang jauh lebih besar karena harus melakukan identifikasi lokasi, pembebasan lahan, pembuatan landasan pacu, membangun terminal, membuat akses menuju bandara, dan fasilitas-fasilitas pendukung lainnya.²⁴

B. Pahlawanisasi Pelabuhan Udara Panasan

Nama “Panasan” yang melekat pada institusi Pangkalan Udara Panasan Surakarta merupakan sebuah nama kampung dimana pangkalan ini berada. Kampung Panasan telah ada sejak zaman kolonial Belanda. Kini kampung ini tidak ada. Berdasarkan keterangan sumber lisan dari sesepuh setempat, sejak awal tahun 1940-an, Kampung Panasan telah digusur oleh pemerintah kolonial Belanda. Masyarakatnya direlokasi ke beberapa titik wilayah yang tidak jauh dari Kampung Panasan. Penggusuran dilakukan karena saat itu pemerintah kolonial akan memulai proyek pembuatan pangkalan udara guna menyelenggarakan penerbangan militer (*Militaire Luchtvaart*).²⁵

Pasca Indonesia merdeka (1945), pangkalan udara peninggalan kolonial Belanda yang kemudian dipoles oleh Jepang ini, berhasil dikuasai pihak Indonesia dan dikenal dengan sebutan Pangkalan Udara Panasan. Semenjak ini, Panasan mulai dikenal sebagai nama kawasan militer udara atau AURI (Angkatan Udara Republik Indonesia) meskipun lapangan terbang sempat mati suri hampir satu dekade lamanya (1949-1958).²⁶ Enklavisasi atau dibukanya pelabuhan udara pada tahun 1974 secara otomatis harus mengikuti nama

²²Soedarmono, *Mbok Mase: Pengusaha Batik Di Laweyan Solo Awal Abad 20* (Jakarta: Yayasan Warna Warni Indonesia, 2006).

²³Kantor Arsip PT AP I BIAS, *Arsip Surat Keputusan Bersama Menteri Keamanan/ Panglima Angkatan Bersenjata, Menteri Perhubungan Dan Menteri Keuangan No. KEP/30/IX/1975, No. KM 393/S/Phb-75, No. KEP-927a/MK/IV/8/1975*.

²⁴Kurniawan.

²⁵Wawancara Sujomo (9 April 2015), Parti (17 Agustus 2014) dan Mulyono (17 Agustus 2014) di Boyolali. Ketiganya merupakan sesepuh kampung di sekitar Panasan.

²⁶Kasau, *Pangkalan Udara Panasan Kembali Aktif Sebagai Pusat Pendidikan Kemiliteran Angkatan Udara (PPKAU) Panasan*. (Surakarta, 2007).

pangkalan. Otomatisasi ini disebabkan karena pelabuhan udara *enclave* di kawasan pangkalan udara militer sehingga secara prosedural harus mengikuti nama institusi militer.

Nama Panasan yang melekat pada dua institusi negara (pangkalan dan pelabuhan udara) hanya bertahan sampai tahun 1977. Sejak tanggal 25 Juli 1977 melalui SK KSAU No. Skep/07/VII/1977, nama Pangkalan Udara Panasan secara resmi berganti menjadi Pangkalan Udara Utama Adi Soemarmo. “Adi Soemarmo” adalah salah satu tokoh pejuang revolusi dalam dunia kedirgantaraan Indonesia. Namanya diabadikan menjadi nama pangkalan udara sebagai bentuk penghormatan atas jasa-jasanya di masa revolusi (1945-1949). Adi Soemarmo adalah Opsir Muda Udara I yang lahir di Blora (Jawa Tengah) pada tanggal 31 Oktober 1921. Nama aslinya adalah Adi Soemarmo Wiryokusumo. Adi Soemarmo muda adalah tamatan ELS (*Eropenes Lagere School*) dan MULO (*Meer Uitgerbeid Lagere Onderwijs*) sekitar tahun 1941. Ia juga sempat masuk VVC (*Vrijwilig Vliegen Corp*) atau Korp Penerbang Sukarela. Spesialisasinya adalah sebagai operator radio pesawat, terbukti pernah menjadi anggota Radio Telegrafis Udara *The Netherland Indies Air Force* (NEIAF) dan pemimpin Sekolah Radio Telegrafis di Pangkalan Bugis Malang tahun 1947 walaupun hanya bertahan selama setengah tahun paruh pertama.



Gambar 3. Adi Soemarmo Wiryokusumo, tokoh kelahiran Blora (Jawa Tengah)
Sumber: Warta Lanud Adi Soemarmo (Edisi X, 2007), hlm. 4

Ketokohan Adi Soemarmo terlihat dari kepahlawanannya ketika gugur dalam peristiwa jatuhnya Pesawat Dacota VT-CLA pada 29 Juli 1947 di Desa Ngoto, salah satu desa yang terletak tiga kilometer sekitar selatan kota Yogyakarta. Adi Soemarmo gugur dalam misi membawa bantuan obat-obatan dari Palang Merah Malaya yang ditujukan untuk Palang Merah Indonesia. Pesawat yang ditumpanginya tersebut ditembak pesawat *Kittyhawk* (pesawat pemburu) milik Belanda ketika akan mendarat di Pangkalan Udara Maguwo (berganti nama menjadi *Pangkalan Udara Adi Sucipto* sejak 1952). Saat itu bermarkas, pesawat-pesawat milik Belanda bermarkas di Kalibanteng Semarang (berganti nama menjadi *Pangkalan Udara Achmad Yani* sejak 1952). Atas peristiwa heroik tersebut, tiap tanggal 27 Juli (sejak tahun 1962) diperingati sebagai “Hari Bhakti TNI-AU”.²⁷

²⁷Hanny, Nana Nurlina, dan Soedarini Suhartono, op.cit, hlm. 104-109; Arsip *Lintasan Sejarah Pangkalan Udara Adi Soemarmo*, op.cit, hlm. 30. *Warta Lanud Adi Soemarmo* (Edisi X, 2007), h.4; *Kompas*, 28 Juli 1990, h.9



Gambar 4. Sisa Pesawat Dakota VT-CLA yang jatuh di Desa Ngoto, 29 Juli 1947
Sumber: Foto Koleksi Museum Pangkalan TNI AU Adi Soemarmo

Perlu diketahui bahwa selain Adi Soemarmo, dalam peristiwa 29 Juli 1947, gugur juga beberapa tokoh lain seperti Komodor Udara Agustinus Adi Sutjipto selaku perintis Sekolah Penerbangan Indonesia, komodor Udara Prof. Dr. Abdurachman Shaleh dan beberapa awak pesawat lainnya. Hanya ada satu orang yang selamat dari peristiwa tragis tersebut yakni Abdulgani Handojotjokro. Dari ketiga tokoh tersebut (Abdurachman Shaleh, Adi Sucipto dan Adi Soemarmo), semuanya ditetapkan sebagai “*The Founding Fathers*” Angkatan Udara Indonesia oleh pemerintah Orde Baru. Ketiganya dimakamkan di pemakaman Kuncen Yogyakarta.²⁸ Dalam kemudian, pada 14 Juli 2000, makam dari mereka (Abdulrahman Saleh, Adisucipto, dan para istri mereka) dipindahkan ke Kompleks Makam Monumen Perjuangan TNI AU di Dusun Ngoto, Tamanan, Bantul, Yogyakarta. Pemindahan tersebut diprakarsai pihak TNI-AU Yogyakarta.²⁹

Asal-usul nama “Adi Soemarmo” sebagai nama pangkalan udara yang kemudian secara otomatis turut menjadi nama pelabuhan udara pada tahun 1977 adalah bagian dari kebijakan politik brilian Orde Baru yang terstruktur dan sistematis. Adi Soemarmo adalah satu dari semua pangkalan dan pelabuhan udara utama di Jawa yang seluruhnya menggunakan nama pejuang di era revolusi Indonesia. Hal ini berbeda dengan pangkalan atau pelabuhan udara yang ada di luar Jawa yang menggunakan nama-nama pahlawan di era pemerintahan kolonial abad 19-20 dan bahkan di masa VOC (*Verenigde Oos Indische Compacnie*) abad 17-18. Perbedaan ini disebabkan karena heroisme perang revolusi umumnya lebih terpusat di Jawa.

Pelabuhan atau Bandara Adi Soemarmo Surakarta merupakan satu dari sekian banyak bandara yang menggunakan nama tokoh pahlawan. Pahlawan dalam konteks ini tidak selalu dimaknai pada tokoh yang telah diberi gelar dan secara resmi masuk daftar “pahlawan nasional” versi negara. Pahlawanisasi nama pangkalan dan pelabuhan udara Panasan ini sebenarnya agak tertinggal dibandingkan seperti *Pangkalan Udara Maguwo Yogyakarta* yang berubah nama menjadi *Pangkalan Udara Adi Sutjipto* pada 1952, *Pangkalan Udara Bugis Malang* menjadi *Pangkalan Udara Abdurrachman Shaleh* pada 1952, *Pangkalan Udara Kalibanteng Semarang* menjadi *Pangkalan Udara Achmad Yani* pada 1960-an, *Pangkalan Udara Andir Bandung* menjadi *Pangkalan Udara Husein Sastranegara* pada 1952 dan *Pangkalan Udara Tjililitan* yang berubah menjadi *Pangkalan Udara Halim Perdanakusuma* pada 1952.³⁰

²⁸Hanny, Nana Nurlina, dan Soedarini Suhartono, *op.cit*, h.111; *Media Indonesia*, 19 Juli 2009.

²⁹*Kompas*, 15 Juli 2000.

³⁰ Singgih Sudibyo, Dudi dan Handoyo, *Aviapedia: Ensiklopedia Umum Penerbangan* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2011).

Tidak sedikit pangkalan atau pelabuhan udara di Indonesia yang sejak awal tahun 1970-an secara nama mulai “di pahlawankan”. Sampai dengan tahun 1980-an, semua pangkalan atau pelabuhan udara besar di Pulau Jawa telah menggunakan nama pahlawan (pahlawan-sentris). Pangkalan/pelabuhan udara tersebut antara lain: (1) *Adi Soemarmo* (Surakarta), (2) *Adi Sucipto* (Yogyakarta), (3) *Achmad Yani* (Semarang), (4) *Juanda* (Surabaya), (5) *Iswahyudi* (Magetan), (6) *Abdurrachman Saleh* (Malang), (7) *Husein Sastranegara* (Bandung), (8) *Halim Perdanakusuma* (Jakarta) dan (9) *Soekarno-Hatta* (Tangerang). Ini sedikit berbeda dengan pangkalan-pangkalan dan pelabuhan-pelabuhan udara di luar Jawa yang sampai tahun 1980-an, namanya lebih beragam. Sebagian besar juga memakai nama pahlawan seperti *Pelabuhan Udara Pattimura* (Ambon), *Pelabuhan Udara Ngurah Rai* (Denpasar), *Pelabuhan Udara Hasanuddin* (Ujung Pandang/Makassar), dan lain-lain. Namun ada pula yang memakai nama wilayah seperti *Pelabuhan Udara Sepinggan* (Balikpapan) dan *Pelabuhan Udara Simpang Tiga* (Pekanbaru) bahkan ada pula yang berdasar nama etnis seperti *Pelabuhan Udara Minangkabau* (Sumatera Barat).³¹

Pahlawanisasi nama pangkalan atau pelabuhan udara di Indonesia telah dimulai sejak era Soekarno yang kemudian terus berlanjut dan lebih masif di era Orde Baru. Untuk tujuan menopang perhubungan nasional, pemerintah Orde Baru bahkan mengurangi kuantitas pangkalan udara dengan cara menghapuskan status pangkalan kemiliteran dan memurnikannya menjadi pelabuhan udara. Sebagai contoh, hal semacam ini terjadi pada Pangkalan Udara Pattimura (awalnya bernama *Pelabuhan Udara Laha*) yang merupakan pangkalan *enclave*. Namun sejak tahun 1975, pangkalan ini diubah statusnya menjadi pelabuhan udara komersial seutuhnya.

Pahlawanisasi di Indonesia sebenarnya tidak hanya terjadi di lingkup institusi militer udara tetapi juga diberlakukan nama jalan, gedung, stadion, universitas dan lainnya. Pahlawanisasi di Indonesia merupakan upaya penguasa dalam mengintegrasikan nasionalisme ke dalam kehidupan bermasyarakat, meski kadang menuai pro dan kontra. Tidak jarang proyek pahlawanisasi memiliki tendensi politis tertentu guna mencapai tujuan. Pahlawanisasi nama Pangkalan Udara Panasan adalah salah satu upaya pemerintah dalam membangun identitas kota Surakarta dan dalam upaya mensejajarkan kota Surakarta dengan kota-kota lain terutama di Jawa.

C. Internasionalisasi Bandara Adi Soemarmo

Penerbangan sipil di bandara Adi Soemarmo memasuki babak baru semenjak diterapkannya bandara ini sebagai *international airport* (bandara internasional) pada 10 April 1989 melalui Surat Keputusan Menteri Perhubungan No. KP.2/AU.005/PHB.89 serta SK Menteri Kehakiman No. M.04-UM.01.06. 89 tertanggal 10 April 1989. Jalur yang dibuka yakni Solo–Singapura–Solo. Internasionalisasi ini adalah wujud respon pihak bandara terhadap antusiasme dan animo masyarakat yang dalam beberapa tahun terakhir begitu berharap akan adanya penerbangan ke dan dari luar negeri.

Sebagai respon sistemik dari keputusan itu, di penghujung bulan yang sama, Gubernur Jawa Tengah yang kala itu dijabat oleh Ismail, melangsungkan peresmian gedung terminal baru yang dipakai untuk melayani pembelian tiket penerbangan internasional. Terminal baru ini menempati area yang sama seperti terminal lama (domestik), hanya saja menjadi lebih luas. Terminal yang baru memiliki luas sekitar 4000 meter persegi. Secara fisik, keduanya disatukan dan membentuk “Joglo Kembar”. Terdapat sekat tembok antar Joglo yang membagi terminal ke dalam dua ruang yakni ruang pelayanan untuk penerbangan domestik dan ruang pelayanan untuk penerbangan internasional.

³¹ Sudibyo, Dudi dan Handoyo.



Gambar 5. Terminal Domestik dan Internasional Bandara Adi Soemarmo tahun 1989

Sumber: Arsip PT AP I BIAS: Foto Bandara Adi Soemarmo 1989

Pada tahun 1989, bandara Adi Soemarmo sebenarnya belum bisa dikatakan sepenuhnya *international airport*. Kenyataan ini secara formal-prosedural didasarkan pada beberapa alasan. *Pertama*, rute. Bandara Adi Soemarmo masih terbatas melayani pemberangkatan ke luar negeri dan belum melayani penerbangan dari luar negeri. Tujuan penerbangan masih terbatas dari Surakarta ke Singapura dan belum melayani penerbangan dari rute sebaliknya. Penerbangannya pun masih harus transit terlebih dahulu di bandara Soekarno-Hatta (Tangerang) sebelum melanjutkan penerbangan ke Singapura. Penerbangan reguler pertama Solo-Singapura pada 1 Mei 1989 dilayani oleh maskapai paling ternama saat itu yaitu *Garuda Indonesia Airways* (GIA) dengan tarif 225 dollar AS atau setara 397.000 rupiah.

Kedua, kelengkapan fasilitas. Sebagai bandara berlevel internasional, bandara Adi Soemarmo belum memiliki gudang pabean untuk menyimpan sementara barang atau dokumen dari luar negeri. Bandara ini juga belum memiliki anjing pelacak narkotika. Kedua syarat ini sangat penting dalam mengontrol peredaran barang lintas negara yang sering kali dimanfaatkan oleh pihak-pihak bertanggung jawab. *Ketiga*, bandara yang berstatus internasional haruslah mendapat pengesahan dari *International Civil Aviation Organization* (ICAO) yakni Organisasi Penerbangan Sipil Internasional yang didirikan di Montreal, Canada pada tahun 1947 sebagai tindak lanjut Konvensi Chicago pada tahun 1944. ICAO berkantor pusat di Canada tetapi juga memiliki kantor-kantor wilayah antara lain di Bangkok, Cairo, Dakar, Lima, Mexico City, Nairobi dan Paris. Pengesahan dari ICAO terhadap Bandara Adi Soemarmo baru diperoleh beberapa tahun setelahnya.³²

Intenasionalisasi bandara Adi Soemarmo berhasil mendongkrak kuantitas rute penerbangan. Rute Solo–Jakarta atau sebaliknya yang sebelumnya dirajai oleh maskapai GIA, mulai disaingi oleh maskapai Sempati Air (SA) yang membuka rute Jakarta–Solo–Surabaya–Balikpapan (1 kali sehari) sejak tahun 1991.³³ Bila dikalkulasikan, berarti setidaknya ada lima kali penerbangan dalam sehari atau 35 kali penerbangan dalam seminggu dengan rincian tiga kali sehari penerbangan rute Jakarta–Solo–Jakarta oleh GIA, satu kali sehari rute Jakarta–Solo–Surabaya–Balikpapan oleh SA dan satu kali rute Solo–Surabaya oleh MNA (Merpati Nusantara Airline).

Jika dibandingkan dengan periode-periode awal (pertengahan 1970-an sampai pertengahan 1980-an), jumlah penerbangan di bandara Adi Soemarmo pada periode 1990-an memiliki capaian yang cukup signifikan. Ada peningkatan sekitar sebelas kali lipat lebih

³²Sudiby, Dudi dan Handoyo.

³³Kantor Arsip PT AP I BIAS, *Arsip Laporan Data Arus Lalu-Lintas Angkutan Udara Ke/Dari Bandar Udara Adi Soemarmo Surakarta* (Surakarta).

dibanding satu dekade sebelumnya. Kalkulasi ini baru dihitung dari kuantitas penerbangan, belum jumlah penumpang padahal muatan pesawat telah mengalami peningkatan sejak beralih ke DC-9. Frekuensi penerbangan di bandara Adi Soemarmo yang terus meningkat diikuti pula dengan meningkatnya jumlah penumpang. Sayangnya sumber mengenai jumlah penumpang penerbangan internasional sejak tahun pertama bandara menjadi international airport tidak ditemukan. Baru pada tahun 1994 ditemukan data mengenai jumlah penumpang internasional yakni sebanyak 2248 orang. Angka ini merupakan jumlah yang sedikit sekali karena terselenggara dalam rentan waktu satu tahun. Di tahun berikutnya jumlah penumpang mulai meningkat tiga kali lipat lebih menjadi 7813 orang. Peningkatan juga terjadi pada tahu-tahun berikutnya. Jumlah penumpang internasional pada tahun 1996 sebanyak 14.170 orang.

Pada jenis penerbangan lain, penumpang domestik di bandara Adi Soemarmo masih mencatatkan peningkatan angka yang konsisten. Peningkatan terus terjadi setiap tahunnya. Peningkatan seperti ini tidak terjadi hanya di bandara Adi Soemarmo saja melainkan hampir di semua bandara di Indonesia. Perbedaan hanya terdapat dalam tingkat peningkatan. Di tahun pertama pasca diinternasionalisasi, tercatat sebanyak 151.785 penumpang penerbangan domestik atau meningkat 20,5% dari tahun sebelumnya. Peningkatan dengan rata-rata 15% terjadi pada tahun-tahun berikutnya sampai dengan tahun 1996. Berikut rincian jumlah penumpang domestik dan internasional di bandara Adi Soemarmo sejak tahun 1989 sampai 1998.

Tahun	Domestik		Internasional	
	Penumpang	Barang	Penumpang	Barang
1989	151.785	1.457.153	-	-
1990	169.278	1.923.991	-	-
1991	187.992	2.171.531	-	-
1992	198.634	2.426.024	-	-
1993	216.110	3.026.414	-	-
1994	246.699	3.552.347	2248	23.756
1995	271.957	3.597.411	7813	57.884
1996	234.176	3.468.749	14.170	157.233
1997	226.144	3.686.935	58.805	1.096.409
1998	68.539	1.527.100	52.636	1.104.143

Tabel 1. Jumlah Penumpang dan Barang di Bandara Adi Soemarmo Tahun 1989-1998
Sumber: Arsip Laporan Data Arus Lalu-Lintas Angkutan Udara Ke/Dari Bandar Udara Adi Soemarmo Surakarta 1984-1995, (2) Arsip Laporan Data Arus Lalu Lintas Angkutan Udara Bandar Udara Adi Soemarmo Surakarta Tahun 1996-2003, (3) Arsip Laporan Statistik Lalu Lintas Angkutan Udara 1997.

Internasionalisasi bandara Adi Soemarmo tahun 1989 tidak dibarengi dengan perluasan (perpanjangan) landasan udara. Landasan masih mempertahankan ukuran semula (1950 x 45 meter). Dalam lingkup ekologi, internasionalisasi ini tidak menimbulkan korban penggusuran. Namun masyarakat sekitar bandara dihadapkan pada masalah lain yakni bertambahnya kebisingan suara pesawat akibat frekuensi penerbangan yang kian meningkat.³⁴ Internasionalisasi bandara juga turut mempercepat naiknya harga tanah di sekitar kawasan bandara akibat semakin membaiknya infrastruktur jalan di sekitar kawasan

³⁴Wawancara Mu'asari, Murni dan Rumiyati, 6 April 2015 di Boyolali. Ketiganya warga Dusun Gaten dan Kanoman (timur bandara).

bandara. Jalan menuju ke bandara semakin ramai. Toko-toko kelontong dan jenis usaha yang lain di sepanjang jalan menuju bandara juga semakin banyak bermunculan.³⁵

Bagi masyarakat umum, internasionalisasi yang diiringi dengan meningkatnya frekuensi penerbangan menjadi hiburan tersendiri. Banyak masyarakat yang melintas di jalan raya Kartasura-Nogosari (jalan raya yang melintas di sisi selatan dan barat bandara) memilih berhenti sejenak untuk melihat pesawat yang akan *take off* (tinggal landas) atau *landing* (turun). Sambil menikmati jajanan di pinggir jalan raya atau sekedar nongkrong sambil melihat keramaian orang, mereka menikmati suasana itu, lebih-lebih ketika ada pesawat yang naik atau turun. Kesempatan ini adalah saat yang ditunggu-tunggu.³⁶

D. Privatisasi (Swastanisasi) Bandara Adi Soemarmo

Dari tahun pertama berdiri (1974) sampai tahun 1992, bandara Adi Soemarmo dikelola langsung oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Otoritas Wilayah III yang bernaung di bawah Kementerian Perhubungan Indonesia. Namun sejak tahun 1992, terjadi perubahan pengelolaan terhadap bandara yang terletak di barat laut kota Surakarta ini. Melalui Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1992, bandara Adi Soemarmo mulai dilimpahkan ke PT (Persero) Angkasa Pura I, sebuah cabang perusahaan PT Angkasa Pura yang bergerak mengelola bandara-bandara utama di Indonesia.³⁷ PT Angkasa Pura adalah perusahaan negara (PN) yang berada di bawah naungan Kementrian BUMN (Badan Usaha Milik Negara) kala itu.

Berdirinya PT Angkasa Pura memiliki riwayat yang panjang. Sebelum menjadi PT (Perseroan Terbatas), perseroan yang didirikan pada tahun 1962 dengan nama Perusahaan Negara Angkasa Pura Kemayoran ini masih berbentuk Perusahaan Negara (PN) dan sempat berubah menjadi Perum (Perusahaan Umum) sejak tahun 1974. Pada akhirnya status Perum berubah menjadi PT pada tahun 1993. PT Angkasa Pura (AP) terdiri dari dua perusahaan yakni Angkasa Pura I (AP I) dan Angkasa Pura II (AP II). AP I membawahi bandara-bandara besar di Indonesia bagian timur sedangkan AP II membawahi bandara-bandara di belahan barat Indonesia. Keduanya berkolaborasi dalam mengelola dan membawa arah kebijakan transportasi di Indonesia.³⁸

NO	PT Angkasa Pura (AP)	
	Angkasa Pura II (AP II)	Angkasa Pura I (AP I)
1	Soekarno-Hatta (Jakarta)	Ngurah Rai (Denpasar)
2	Halim Perdanakusuma (Jakarta)	Juanda (Surabaya)
3	Supadio (Pontianak)	Adi Soemarmo (Surakarta)
4	SM Badaruddin II (Palembang)	Adi Sucipto (Yogyakarta)
5	Polonia (Medan)	Achmad Yani (Semarang)
6	Minangkabau (Padang)	Sultan Hasanuddin (Makassar)
7	Husein Sastranegara (Bandung)	Selaparang, (Mataram/NTB)
8	Sultan Thaha (Jambi)	Pattimura (Ambon)
9	Sultan Iskandar Muda (Aceh)	Sepinggian (Balik Papan)
10	Sultan Syarif Kasim II (Pekan)	SyamsudinNoor(Banjarmasin)

³⁵Wawancara Sujomo (9 April 2015), Mulyono (17 Agustus 2014), Tuminem (14 Agustus 2014) di Boyolali.

³⁶Wawancara Warsiyah dan Tuminem, 17 Agustus 2014 di Boyolali.

³⁷Kantor Arsip PT AP I BIAS, *Arsip Sejarah Singkat Berdirinya Bandar Udara Adi Soemarmo* (Surakarta).

³⁸Kantor Arsip PT AP I BIAS, *Arsip Sejarah Singkat Perum Angkasa Pura I* (Surakarta).

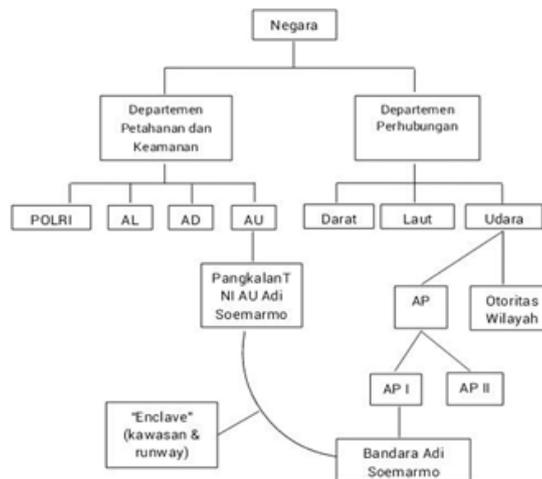
	Baru)	
11	Raja Haji Fisabilillah (Tanjung Pinang)	Sam Ratulangi (Manado)
12	Depati Amir (Pangkal Pinang)	Frans Kaisiepo (Biak/Papua)

Tabel 2. Daftar Bandara di Indonesia yang dikelola PT Angkasa Pura Tahun 1996

Sumber: Arsip PT AP I BIAS: Statistik Lalu-Lintas Angkatan Udara Tahun 1997

Secara umum privatisasi atau swastanisasi memiliki arti pemindahan kepemilikan industri dari pemerintah ke sektor swasta yang berimplikasi pada pendorongan kepemilikan saham ke pemegang swasta sebagai upaya efisiensi dan pemaksimalan pelayanan publik sekaligus pendapatan (profit) karena didasarkan pada mekanisme pasar yang semakin kompetitif sehingga mengharuskan kinerja yang maksimal.³⁹ Swastanisasi atau privatisasi pengelolaan bandara Adi Soemarmo sejak tahun 1992 bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan angkutan udara di Surakarta (khususnya) dan Indonesia (umumnya). Pelayanan yang meningkat pada akhirnya akan turut memajukan dunia pertransportasian Indonesia.

Kebijakan mikro ini merupakan dampak tidak langsung dari liberalisasi yang semakin berkembang sejak tahun 1980 dan terus berlanjut di tahun 1990-an. Banyaknya perusahaan baik asing maupun dalam negeri yang terus meningkat, membuat negara mau tidak mau harus melakukan swastanisasi. Sistem pengelolaan oleh negara yang kurang efektif akibat kalah saing dengan perusahaan swasta menyebabkan pembengkakan kas negara bila dibiarkan secara terus-menerus.⁴⁰



Gambar 6. Struktur Pengelolaan Bandara Adi Soemarmo Sejak Tahun 1992.

Sumber: Dibuat oleh Penulis (2016)

Swastanisasi bandara Adi Soemarmo ke naungan PT Angkasa Pura pada tahun 1992 bukanlah yang pertama di Indonesia. Sudah ada beberapa bandara lain yang lebih dulu diswastanisasi seperti Bandara Kemayoran (1962), Halim Perdanakusuma (1974), Ngurah

³⁹ Indra Bastian, *Model Pengelolaan Privatisasi* (Yogyakarta: BPFE, 2000).

⁴⁰ Bastian.

Rai (1980), Polonia (1985), Juanda (1985), Hasanuddin (1987), Sepinggan (1987), Frans Kaiseipo (1990), dan Samratulangi (1990). Bandara Adi Soemarmo masuk ke pengelolaan PT AP I bersamaan dengan bandara Adi Sucipto di dan Syamsudin Noor. Adapun bandara Achmad Yani yang se provinsi (Jawa Tengah), baru bergabung tiga tahun setelahnya. Bandara lain yang kurang lebih seangkatan saat gabung dengan AP yaitu Pattimura (1995) dan Sultan Syarif Kasim II (1994).⁴¹

Tidak lama setelah bandara Adi Soemarmo diswastanisasi (1992), muncul gebrakan yang dilakukan oleh PT AP I. Pihak pengelola bandara Adi Soemarmo ini berencana kembali melakukan perluasan (perpanjangan) landasan. Proyek perpanjangan tahap III pun dimulai. Pembangunan dimulai pada tahun 1994 dan selesai pada 1995. *Runway* yang sebelumnya hanya memiliki panjang 1950 meter dibuat menjadi 2600 meter, suatu ukuran standar untuk landasan bandara berkelas internasional. Dengan panjang landasan yang baru, bandara Adi Soemarmo bisa didarati pesawat-pesawat besar dan lebar (Boeng).⁴²

Perluasan landasan tahap III bandara Adi Soemarmo yang dilakukan pihak PT AP I kembali berdampak pada masyarakat sekitar. Sekitar 70 KK (Kepala Keluarga) kembali kehilangan hak agrariannya. Jumlah itu terdiri dari 38 KK warga Desa Gagaksipat dan 32 KK warga Desa Dibal. Bagi mereka, apa yang selama sebelumnya menjadi bayang-bayangnya (penggusuran) telah menjadi kenyataan. Mereka menjadi korban penggusuran berikutnya setelah penggusuran tahap pertama (1975) dan tahap kedua (1986) telah berhasil dilakukan.⁴³ Dalam penggusuran tahap III ini, kekecewaan lebih nampak dari para korban. Fenomena ini disebabkan karena ganti rugi yang mereka dapat dari pihak pengelola bandara Adi Soemarmo dinilai tidak sepadan. Harga rata-rata tanah pekarangan saat itu hanya dihargai Rp. 30.000,- dan sebesar Rp. 33.000,- untuk harga tanah garapan. Ini berbeda dengan penggusuran-penggusuran sebelumnya yang dinilai warga masih sepadan bahkan menguntungkan. Rendahnya ganti rugi ini membuat proses konsolidasi penggusuran sempat berjalan lebih alot dari sebelum-sebelumnya. Beberapa kali rapat antara pihak warga dengan bandara sempat berakhir tanpa hasil.⁴⁴

Rendahnya ganti rugi dalam perluasan tahap III bandara Adi Soemarmo merupakan fenomena yang tidak bisa dilepaskan dari faktor struktur pengelolaan. Swastanisasi bandara dalam hal manajemen yang dilakukan sejak tahun 1992, membuat setiap kebijakan terutama yang bersangkutan dengan pengeluaran modal menjadi lebih berhati-hati. Sikap kehati-hatian ini disebabkan karena manajemen yang baru lebih berorientasi pada profit. Setiap kebijakan selalu diselaraskan dengan asas komersil (mencari untung). Hal ini berbeda dengan periode sebelumnya (di bawah kekuasaan negara sepenuhnya) yang masih berorientasi pada pelayanan untuk umum.

Geliat komersialisasi bandara Adi Soemarmo tidak berhenti begitu saja. Demi kenyamanan dan kemampuan daya tampung yang lebih besar, pihak PT. Angkasa Pura I kembali membuat gebrakan berikutnya. Pada pertengahan tahun 1990-an (saat bandara bersiap menjadi embarkasi-debarkasi haji), PT. AP I telah merencanakan pembangunan terminal baru yang jauh lebih besar, mewah dan berkarakter. Terminal yang baru ini digadang-gadang akan menjadi salah satu bandara termewah di Indonesia.⁴⁵ Dalam prosesnya, konsep terminal baru bandara Adi Soemarmo diilhami oleh *Bandara Skyfall di*

⁴¹Bastian.

⁴²*Kompas*, 14 Desember 1994, hlm. 17

⁴³Wawancara Parti (17 Agustus 2014) dan Lagiman (6 April 2015) di Boyolali.

⁴⁴Wawancara Murni dan Mu'asari, 6 April 2015 di Boyolali; *Kompas*, 14 Desember 1994, h.17

⁴⁵*Kompas*, 25 Maret 1995, h.15

Shanghai (China). Saat itu (1990an), bandara Skyfall merupakan kiblatnya bandara-bandara di dunia sebelum akhirnya pada tahun 2000an, kiblat bandara mulai berpindah ke *Bandara Incheon* di Korea Selatan.

Dalam prosesnya, rencana pembangunan terminal baru bandara Adi Soemarmo tidak berjalan dengan lancar. Baru berjalan satu tahun, pembangunan terminal baru ini terpaksa berhenti akibat tenderisasi yang bermasalah. Akibatnya, bangunan terminal yang baru selesai sekitar 50 persen ini “manggrok” (terbengkalai) hingga bertahun-tahun lamanya. Baru sejak tahun 2006, pembangunan terminal yang terletak di sisi utara landasan ini mulai dilanjutkan. Dengan proses pembangunan yang lambat, terminal baru akhirnya selesai pada tahun 2009.

Kesimpulan

Pencabutan status Adi Soemarmo sebagai “bandara internasional” pada April 2024 yang lalu sangatlah disayangkan. Namun di sisi lain, keputusan tersebut justru bisa menjadi momentum refleksi bersama terutama para pemangku kebijakan di tubuh pengelola Bandara Adi Soemarmo sendiri maupun para pemimpin lokal di wilayah Solo Raya. Ada sesuatu yang tidak berjalan optimal sehingga tidak mencapai keadaan ideal dari cita-cita kebijakan internasionalisasi yang dimunculkan pemerintah pada akhir tahun 1980an silam. Artikel ini para pemangku kebijakan bisa berefleksi diri bahwa pendirian bandara Adi Soemarmo sebagai bandara *enclave* (daerah kantong) sejak tahun 1974 semata-mata bertujuan untuk mengoptimalkan potensi ekonomi dan sosial budaya yang dimiliki kota Surakarta dan wilayah-wilayah penopang di sekitarnya. Meskipun kota kecil, Surakarta memiliki potensi yang menjanjikan asalkan ada sinergitas dan kolaborasi antar pemangku kebijakan. Secara historis pemilihan Adi Soemarmo sebagai nama pengganti Panasan pada tahun 1977 disebabkan karena tokoh ini merupakan salah satu putra daerah Jawa Tengah (Blora) yang memiliki kontribusi cukup besar di bidang kedirgantaraan pada masa revolusi (1945-1949). Ia merupakan pejuang yang gugur dalam peristiwa jatuhnya Pesawat Dacota VT-CLA di Desa Ngoto Yogyakarta pada 29 Juli 1947 yang ditembak pesawat Belanda ketika melaksanakan misi membawa obat-obatan bantuan dari Palang Merah Malaya untuk Palang Merah Indonesia yang akan mendarat di Pangkalan Maguwo (Adi Sucipto). Karena potensi sosial-ekonomi dan budaya di Surakarta menunjukkan gejala yang meningkat, pada tahun 1989, Bandara Adi Soemarmo resmi menyandang predikat sebagai “bandara internasional” dengan rute pertama Solo-Singapura. Dalam rangka efisiensi, peningkatan pelayanan publik, dan memaksimalkan pendapatan (profit), maka pada tahun 1992 munculah kebijakan privatisasi (swastanisasi) terhadap Bandara Adi Soemarmo. Privatisasi ini terlihat jelas dari adanya perubahan pengelolaan bandara dari yang awalnya di bawah Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Otoritas Wilayah III (Kementerian Perhubungan Indonesia) menjadi di bawah PT (Persero) Angkasa Pura I. Pelimpahan dari pemerintah ke sektor swasta bertujuan agar pengelolaan bandara bisa lebih maksimal berdasarkan pada mekanisme pasar yang kian kompetitif.

Daftar Pustaka

- Akbar, Ferry, Valdano, *Konfrontasi Militer Merebut Irian Barat* (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, 2011)
- Bastian, Indra, *Model Pengelolaan Privatisasi* (Yogyakarta: BPFE, 2000)
- BIAS, Kantor Arsip PT AP I, *Arsip Surat Keputusan Sekretaris Jenderal Departemen Perhubungan No.378/TLK/DEPHUB/VIII/85 Tanggal 22 Agustus 1985* (Surakarta,

1985)

- BPS Kota Surakarta, *Arsip Sensus Penduduk Jawa Tengah Tahun 1971* (Surakarta, 1971)
- Indah, Siti Nurul Mukaromah, 'Pengaruh Taksi Online Airport Terhadap Kepuasan Penumpang Pesawat Periode 2020- 2021 Di Bandar Udara Internasional Adi Soemarmo Solo Boyolali.', *Formosa Journal of Multidisciplinary Research (FJMR)*, 1.1 (2022), 29–48
- Kantor Arsip PT AP I BIAS, *Arsip Laporan Data Arus Lalu-Lintas Angkutan Udara Ke/Dari Bandar Udara Adi Soemarmo Surakarta* (Surakarta)
- , *Arsip Sejarah Singkat Berdirinya Bandar Udara Adi Soemarmo* (Surakarta)
- , *Arsip Sejarah Singkat Perum Angkasa Pura I* (Surakarta)
- , *Arsip Surat Keputusan Bersama Menteri Keamanan/ Panglima Angkatan Bersenjata, Menteri Perhubungan Dan Menteri Keuangan No. KEP/30/IX/1975, No. KM 393/S/Phb-75, No. KEP-927a/MK/IV/8/1975* (Surakarta, 1975)
- Kasau, *Pangkalan Udara Panasan Kembali Aktif Sebagai Pusat Pendidikan Kemiliteran Angkatan Udara (PPKAU) Panasan.* (Surakarta, 2007)
- 'Kementerian Perhubungan Cabut Status Internasional 17 Bandara: Mengapa Dan Apa Dampaknya?', *Kompasiana*, 2024
<<https://www.kompasiana.com/marants/6633bb9cde948f20e1605432/kementrian-perhubungan-cabut-status-internasional-17-bandara-mengapa-dan-apa-dampaknya>>
- Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah Yogyakarta: Tiara Wacana* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2013)
- Kurniawan, Dadan Adi, *Sejarah Penerbangan Di Surakarta: Dari Militer Menjadi Komersil* (Surakarta: UNS Press, 2019)
- Mutmainnah, Alfiyah, *Program PT. Angkasa Pura I (Persero) Dalam Pembentukan Destination Awareness Pengunjung Bandar Udara Internasional Adi Soemarmo Terhadap Destinasi Pariwisata Di Solo.*, 2019
- “‘Pengamat Sayangkan Pemerintah Cabut Status Internasional Di 17 Bandara’.”, *Suara Surabaya.Net*, 2024
- Pratiwi, Ratna Ayu, 'Peranan Tourism Information Center Dalam Penyediaan Layanan Informasi Wisata Kota Solo Di Bandar Udara Adi Sumarmo Solo.' (Sekolah Tinggi Teknologi Kedirgantaraan Yogyakarta, 2020)
- Rafi, Salahudin, Ranumi Wijaya, and Vica Harahap, 'Kinerja Karyawan Bandar Udara Adi Soemarmo Surakarta', *Jurnal Manajemen Bisnis Transportasi Dan Logistik (JMBTL)*, 4.3 (2018), 413–20
- Soedarmono, *Mbok Mase: Pengusaha Batik Di Laweyan Solo Awal Abad 20* (Jakarta: Yayasan Warna Warni Indonesia, 2006)
- 'Status 17 Bandara Internasional Dicabut, Konektivitas Udara Bakal Efisien', *Liputan 6*, 2024
- 'Status Bandara Internasional Adi Soemarmo Dicabut, Kini Hanya Layani Domestik', *Harian Jogja*, 2024 <<https://soloraya.harianjogja.com/read/2024/04/29/648/1172817/status-bandara-internasional-adi-soemarmo-dicabut-kini-hanya-layani-domestik>>
- “‘Status Internasional Dicabut, Bandara Adi Sumarmo Tetap Jadi Embarkasi Haji’”,

Rri.Co.Id, 2024 <<https://www.rri.co.id/bisnis/658254/status-internasional-dicabut-bandara-adi-sumarmo-tetap-jadi-embarkasi-haji>>

Sudibyo, Dudi dan Handoyo, Singgih, *Aviapedia: Ensiklopedia Umum Penerbangan* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2011)

Taufik Abdullah, *Kata Pengantar” Dalam Soedarmono, Mbok Mase: Pengusaha Batik Di Laweyan Solo Awal Abad 20* (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2014)

Tim Penulis, *Kenangan Emas 50 Tahun Surakarta* (Surakarta: Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta, 1997)

Wawancara Lagiman, warga Dusun Dibal (timur laut bandara), 6 April 2015.

Wawancara Mu’asari, warga Dusun Gaten (timur bandara), 6 April 2015.

Wawancara Mulyono, warga Dusun Ngesrep (barat bandara), 17 Agustus 2014.

Wawancara Murni, warga Dusun Gaten (timur bandara), 6 April 2015.

Wawancara Parti, warga Dusun Gaten (timur bandara), 17 Agustus 2014.

Wawancara Rumiwati, warga Dusun Kanoman (timur bandara), 6 April 2015.

Wawancara Sujomo, warga Dusun Ngesrep (barat bandara), 9 April 2015.

Wawancara Tuminem, warga Dusun Mangurejo (utara bandara), 17 Agustus 2014.

Wawancara Warsiyah, warga Dusun Ngesrep (barat bandara), 17 Agustus 2014.