

Pelaksanaan Pasal 5 (1) Charter Of The Association Of Southeast Asian Nation Bidang Jasa Angkutan Udara Di Indonesia

**Adi Kusumaningrum,
Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang
Adi.kusumaningrum@gmail.com**

Abstract:

ASEAN Framework Agreement for The Integration of Priority Sectors (AFAIPS) yang disepakati pada KTT ASEAN ke-10 tanggal 29 November 2004 di Vientine, Laos mengintegrasikan beberapa sektor yang diprioritaskan atau dianggap penting di ASEAN yang salah satunya adalah Air Travel Integration. Indonesia sendiri telah mengesahkan AFAIPS melalui Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2009. Penelitian ini akan fokus pada langkah-langkah legislasi domestik apa saja yang sudah dilakukan oleh Indonesia dalam rangka melaksanakan Pasal 5 (2) ASEAN Charter khususnya bidang jasa angkutan udara di Indonesia. Pelaksanaan Pasal 5 (2) Charter of The Association of Southeast Asian Nation Bidang Jasa Angkutan Udara di Indonesia, diantaranya dengan dilakukannya perubahan terhadap UURI Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan dengan UURI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Lebih lanjut, pemerintah telah menerbitkan Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor: KP 480 Tahun 2012 tentang Roadmap Hubungan Udara Indonesia yang menetapkan roadmap yang digunakan sebagai pedoman bagi setiap pejabat dalam melakukan perundingan hubungan udara dengan negara mitra, khususnya terkait hard right (market access). Indonesia, sampai dengan saat ini, mempunyai perjanjian hubungan udara dengan 73 negara, sedangkan untuk perjanjian ASEAN Indonesia telah meratifikasi ASEAN Multilateral Agreement on Air Services beserta Protocol 1 dan Protocol 2-nya.

Kata Kunci: pelaksanaan, ASEAN Charter, angkutan udara

Abstract:

ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors (AFAIPS) agreed at the 10th ASEAN Summit on 29 November 2004 in Vientiane, Laos integrating several priority sectors or considered important in ASEAN, one of which is Air Travel Integration. Indonesia itself has enacted AFAIPS through Presidential Decree No. 25 of 2009. This study will focus on the domestic legislative measures what has been done by Indonesia in implementing Article 5 (2) ASEAN Charter, particularly the field of air transport services in Indonesia. Implementation of Article 5 (2) Charter of the Association of Southeast Asian Nation Air Freight Sector in Indonesia, including the amendment of Law Number 15 Year 1992 with Law Number 1 of 2009 on Aviation. Furthermore, the government has issued a decision of the Director General of Civil Aviation Number: KP 480 of 2012 on the Indonesian Air

Relationship Roadmap which sets the roadmap is used as a guideline for every officer in negotiating air links with partner countries, particularly related to the hard right (market access). Indonesia, until now, have air services agreements with 73 countries, while Indonesia has ratified the Multilateral Agreement on Air Services and its Protocol 1 and Protocol 2.

Key Word: Implementation, ASEAN Charter, Air Transport

Latar Belakang

Dikawasan ASEAN, negara-negara anggota sepakat untuk melahirkan Piagam ASEAN (*Charter of The Association of Southeast Asian Nation*) pada tahun 2007. Indonesia telah meratifikasi piagam tersebut melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Charter of The Association of Southeast Asian Nation*. Pasal 1 angka 5 ASEAN *Charter* pada pokoknya bermaksud menjadikan wilayah negara anggota ASEAN sebagai suatu kawasan perdagangan bebas yang meliputi arus barang, jasa dan investasi, memfasilitasi pergerakan pelaku bisnis, profesional, ahli, tenaga kerja, dan arus modal yang lebih bebas. ASEAN *Charter* ini tidak berlaku secara serta merta dengan disahkannya UU 38/2008 pada tanggal 6 November 2008. Hal tersebut terbukti dengan adanya Pasal 5 ayat (2) ASEAN *Charter* yang menya-

takan, *"Member States shall take all necessary measures, including the enactment of appropriate domestic legislation, to effectively implement the provisions of this Charter and to comply with all obligations of membership"* (Negara-Negara Anggota wajib mengambil langkah-langkah yang diperlukan, termasuk pembuatan legislasi dalam negeri yang sesuai, guna melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam Piagam ini secara efektif, dan mematuhi kewajiban-kewajiban keanggotaan. Ketentuan tersebut, terbentuknya kawasan perdagangan ASEAN bergantung pada negara anggota ASEAN dalam melaksanakan ketentuan Pasal 5 ayat (2) ASEAN *Charter*. Pada tanggal 26 Pebruari 2013, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Perkara Nomor 33/PUU-IX/2011 tentang permohonan pengujian (*judicial review*) ASEAN *Charter*. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menegaskan ketentuan Pasal 5 (2) ASEAN *Char-*

ter ini dalam pertimbangan putusan.

Dibidang air *transport services* Indonesia bersama-sama dengan anggota negara ASEAN lainnya membuat kesepakatan Multilateral ASEAN di Bidang Pelayanan Udara berlandaskan Deklarasi ASEAN Bali Concord II pada KTT ASEAN ke-9 bulan Oktober tahun 2003 di Bali, Indonesia.(Ratna, 2010) Deklarasi tersebut menghasilkan suatu sasaran ekonomi regional dengan membentuk Komunitas ASEAN 2015 yang berlandaskan 3 pilar yakni Komunitas Keamanan ASEAN (*ASEAN Security Community*), Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community*), dan Komunitas Sosial-Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Cultural Community*).

Salah satu tujuan Komunitas Ekonomi ASEAN adalah *Air Travel Integration* atau integrasi dalam bidang pelayanan udara. Kemudian hal tersebut juga ditegaskan dalam *ASEAN Framework Agreement for The Integration of Priority Sectors* (AFAIPS) yang juga telah disepakati pada KTT ASEAN ke-10 tanggal 29 November 2004 di Vientiane, Laos yang merupakan suatu kesepakatan kerangka kerja Negara-

negara ASEAN untuk mengintegrasikan beberapa sektor yang diprioritaskan atau dianggap penting. Dan jasa angkutan udara merupakan salah satu dari 11 sektor-sektor prioritas yang ada. Sektor-sektor prioritas yang akan diintegrasikan adalah produk berbasis agro, angkutan udara, otomotif, e-ASEAN, elektronik, perikanan, kesehatan, produk berbasis karet, tekstil dan pakaian, pariwisata, dan produk berbasis kayu. Indonesia sendiri telah mengesahkan AFAIPS melalui Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2009.

Isi kesepakatan dalam ASEAN MAAS tersebut secara umum adalah mengatur mengenai liberalisasi di bidang jasa angkutan udara khususnya jasa angkutan udara penumpang yang diwujudkan dalam bentuk *ASEAN Open Sky Policy* pada tahun 2015. Implementasi ASEAN open sky ini dilakukan secara bertahap yang tahapan-tahapannya ditentukan dalam protokol-protokol yang terdapat dalam ASEAN MAAS. Sehingga diharapkan pada 2015, seluruh negara di kawasan ASEAN ditargetkan wajib menerapkannya. Kebijakan *open sky* memungkinkan penerbangan lang-

sung ke bandara tujuan, misalnya Singapore Airlines bisa terbang rute Jakarta-Bangkok langsung, dan Garuda bisa terbang Kuala Lumpur – Singapura. *Open sky ASEAN* ini adalah pengembangan lebih lanjut kerjasama Keamanan, Ekonomi, Sosial Budaya di antara negara-negara ASEAN, terutama dalam industri penerbangan. Hal ini berarti akan terjadi persaingan bebas antar maskapai masing-masing negara dalam menggarap pasar penerbangan di kawasan ASEAN. Undang-Undang nomor 1 Tahun 2009 tentang penerbangan juga terdapat ketentuan mengenai *open sky* yakni terdapat dalam pasal 90 yang menentukan bahwa pembukaan pasar angkutan udara menuju ruang udara terbuka tanpa batasan hak angkut udara (*open sky*) dari dan ke Indonesia untuk perusahaan angkutan udara niaga asing dilaksanakan secara bertahap berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral serta harus dibuat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip keadilan (*fairness*) dan timbal balik (*reciprocity*).

Penelitian ini akan fokus pada langkah-langkah legislasi domestik apa saja yang sudah dilakukan oleh Indonesia dalam rangka melaksanakan Pasal 5 (2) ASEAN Charter khususnya bidang jasa angkutan udara di Indonesia. Bagaimana langkah-langkah pemerintah Indonesia dalam memberikan perlindungan terhadap kepentingan nasional sebagaimana hukum Indonesia dan kesepakatan ASEAN bidang jasa angkutan udara yakni *ASEAN Multilateral Agreement on Air Services*.

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Titik tolak penelitian ini adalah analisis terhadap kebijakan jasa angkutan udara di ASEAN, khususnya pelaksanaan pasal 5 (2) *Asean Charter*. Penelitian kepustakaan dilakukan terhadap bahan-bahan dan aturan perundang-undangan dan kebijakan-kebijakan lain khususnya yang berkaitan dengan liberalisasi (pembukaan pasar secara penuh) perdagangan jasa angkutan udara di Indonesia, dan masukan-masukan dari *stakeholders* yang diperoleh dari hasil penelitian. Adapun bahan

hukum yang diperoleh dalam studi kepustakaan ini, penulis uraikan dan hubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna mencapai target yang diinginkan berupa upaya-upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Indonesia dalam menyikapi ketentuan Asean Charter, khususnya bagi perdagangan jasa angkutan udara. Setelah mendapatkan respon balik dari *stakeholders*, pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.

A. Pelaksanaan Pasal 5 (2) Charter of The Association of South-east Asian Nation Bidang Jasa Angkutan Udara di Indonesia

Dalam artikel 1 poin 5 ASEAN Charter menyatakan bahwa *“Tujuan kerja sama ASEAN adalah menciptakan pasar tunggal dan basis produksi yang stabil, makmur, sangat kompetitif, dan secara ekonomi terintegrasi dengan fasilitas yang efektif untuk perdagangan dan investasi, yang di dalamnya terdapat arus lalu lintas barang,*

jasa-jasa dan investasi yang bebas; terfasilitasinya pergerakan pelaku usaha, pekerja profesional, pekerja berbakat dan buruh dan arus modal yang lebih bebas.” Selanjutnya ketentuan Pasal 2 ayat (2) huruf n yang menyatakan *“Kepatuhan terhadap aturan-aturan perdagangan multilateral dan peraturan pelaksanaan yang berbasis rezim ASEAN sebagai implementasi yang efektif dari komitmen ekonomi dan penguangan secara progresif terhadap penghapusan semua hambatan bagi integrasi ekonomi regional, dalam aturan ekonomi pasar.”* Kedua Pasal dalam piagam ASEAN ini merupakan konsepsi penyatuan pasar di atas landasan neoliberalisme dengan cakupan yang sangat luas meliputi seluruh isu ekonomi, investasi, perdagangan, keuangan dan perburuhan. Pasal 1 angka 5 ASEAN Charter pada pokoknya bermaksud menjadikan wilayah negara anggota ASEAN sebagai suatu kawasan perdagangan bebas yang meliputi arus barang, jasa dan investasi, memfasilitasi pergerakan pelaku bisnis, profesional, ahli, tenaga kerja, dan arus modal yang lebih bebas. Sebagaimana Pasal 5 ayat (2),

ASEAN Charter ini tidak berlaku secara serta merta dengan disahkannya UU 38/2008 pada tanggal 6 November 2008.

ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors (AFAIPS) merupakan kesepakatan yang Mendasari *Open Sky Policy* atau Liberalisasi Angkutan Udara Di Kawasan ASEAN. Pemerintah Republik Indonesia telah menandatangani AFAIPS pada tanggal 29 November 2004 di Vientiane, Laos. Kesepakatan ini sebagai hasil keputusan Para Kepala Pemerintah/Kepala Negara ASEAN pada Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN ke-10, dan *ASEAN Framework (Amendment) Agreement for the Integration of Priority Sectors* ((Perubahan) Persetujuan Kerangka Kerja ASEAN untuk Integrasi Sektor-sektor Prioritas), yang ditandatangani di Cebu, Filipina, pada tanggal 8 Desember 2006, *ASEAN Sectoral Integration (Amendment) Protocol for Priority Sectors* ((Perubahan) Protokol Integrasi Sektoral ASEAN untuk Sektor-sektor Prioritas), yang ditandatangani di Cebu, Filipina, pada tanggal 8 Desember 2006, *Protocol to Amend Article 3 of*

the ASEAN Framework (Amendment) Agreement for the Integration of Priority Sectors (Protokol untuk Mengubah Pasal 3 (Perubahan) Persetujuan Kerangka Kerja ASEAN untuk Integrasi Sektor-sektor Prioritas), yang ditandatangani di Makati City, Filipina, pada tanggal 24 Agustus 2007, beserta 12 (dua belas) Protokol Sektor Prioritasnya.

Kesepakatan *ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors* lebih lanjut disahkan melalui Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pengesahan *ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors* (Persetujuan Kerangka Kerja ASEAN untuk Integrasi Sektor-Sektor Prioritas). Pada pasal 2 perjanjian tersebut mengatur tentang sektor-sektor prioritas yang akan dilaksanakan liberalisasi yang salah satunya adalah sektor perjalanan udara (*air travel*). Dan penjelasan mengenai liberalisasi perjalanan udara tersebut dijelaskan melalui *Appendix I Roadmap for Integration of Air Travel Sector* dari *ASEAN Framework Agreement for The Integration of Priority Sectors*.

Pembukaan akses pasar

transportasi udara menuju *open sky* diatur dalam Pasal 90 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Pelaksanaan pembukaan akses tanpa batas dari dan ke Indonesia untuk perusahaan angkutan udara niaga asing dilaksanakan secara bertahap berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral yang pelaksanaannya melalui mekanisme yang mengikat para pihak. Perjanjian bilateral maupun multilateral tersebut dibuat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip keadilan (*fairness*) dan timbal balik (*reciprocity*).

Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor: KP 480 Tahun 2012 tentang Roadmap Hubungan Udara Indonesia mene-

tapkan roadmap yang digunakan sebagai pedoman bagi setiap pejabat dalam melakukan perundingan hubungan udara dengan negara mitra, khususnya terkait *hard right (market access)*. Tujuan dari penyusunan Roadmap Hubungan Udara ini adalah tersusunnya suatu kebijakan angkutan udara nasional yang lebih terarah dan berhasil guna dalam melakukan perundingan hubungan udara dengan negara lain. Dengan ditetapkannya roadmap tersebut Badan Usaha Angkutan Udara Niaga Tidak Berjadwal, Badan Usaha Angkutan Udara Bukan Niaga serta Pengelola Bandara wajib melakukan langkah-langkah penyesuaian. Berikut Tabel Roadmap Hubungan Udara Indonesia Dalam Kerangka ASEAN:

Tabel 1 Roadmap Hubungan Udara Indonesia Dalam Kerangka ASEAN

Materi	Posisi Saat ini (2011-2012)	2013	2014	2015	2016-2020
Ratifikasi Perjanjian Angkutan Udara ASEAN	Ratifikasi ASEAN Multilateral Agreement On Air Services (Body Agreement/MAAS)	Ratifikasi ASEAN Multilateral Agreement On The Full Liberalization of Air Freight Services (Body Agreement/MAFLAFS)	Ratifikasi Protocol 5 MAAS (Unlimited Third and Fourth Freedom Traffic Rights Between ASEAN Capital	Ratifikasi ASEAN Multilateral Agreement On The Full Liberalization Of Passenger Air Services (MAFLPAS/Body Agreement)	Review Pelaksanaan MAAS, MAFLAFS dan MAFLPAS dan diskusi internal kemungkinan peningkatan liberalisasi akses pasar
	Ratifikasi Protocol 1 MAAS (Unlimited Third and Fourth Freedom Traffic Rights Within The ASEAN Sub region)	Ratifikasi Protocol 1 MAFLAPS (Unlimited Third, Fourth And Fifth Freedom Of Traffic Right Among Designated Points In ASEAN)	Ratifikasi Protocol 5 MAAS (Unlimited Third and Fourth Freedom Traffic Rights Between ASEAN Capital	Ratifikasi Protocol 1 MAFLPAS (Unlimited Third And Fourth Freedom Traffic Rights Between Any ASEAN Cities)	
	Ratifikasi Protocol 2 MAAS (Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights Within The ASEAN Sub region)	Ratifikasi Protocol 2 MAFLAPS (Unlimited Third, Fourth And Fifth Freedom Of Traffic Among All Points With International Airports		Ratifikasi Protocol 2 MAFLPAS (Unlimited Third, Fourth And Fifth Freedom Traffic Rights Between Any ASEAN Cities)	
	Ratifikasi Protocol 3 MAAS (Unlimited Third And Fourth Freedom Traffic Rights between The ASEAN Sub regions)				
	Ratifikasi Protocol 4 MAAS (Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights between The ASEAN				

Sumber: Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor: KP 480 Tahun 2012 tentang Roadmap Hubungan Udara Indonesia

Kebijakan hubungan udara luar negeri Indonesia di tingkat ASEAN akan difokuskan pada upaya Indonesia dalam menghadapi *ASEAN Single Aviation Market* 2015 dengan pendekatan sebagai berikut:

1. Tetap mempertahankan prinsip cabotage. Kebijakan hubungan udara luar negeri Indonesia tersebut sesuai dengan UU RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, khususnya tentang pengaturan prinsip cabotage dalam Pasal 84 yang menetapkan bahwa *Angkutan udara niaga dalam negeri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara nasional yang telah mendapat izin usaha angkutan udara niaga*. Lebih lanjut prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 85 yang mengatur bahwa angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara niaga nasional baik milik BUMN, BUMD maupun BUMS berbentuk perseroan terbatas (PT) yang telah mendapat izin usaha angkutan udara niaga berjadwal
2. Melakukan ratifikasi perjanjian angkutan udara ASEAN secara

bertahap

3. Perjanjian multilateral dibuat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip keadilan (*fairness*) dan timbal balik (*reciprocity*)
4. Apabila Indonesia melakukan perjanjian plurilateral mengenai angkutan udara dengan suatu organisasi komunitas negara lain, pelaksanaan perjanjian dilakukan berdasarkan ketentuan yang disepakati dalam perjanjian tersebut.
5. Pertukaran hak angkut dan pembukaan point ditingkat sub-region (IMT-GT) dan (BIMP-EAGA) dapat dilakukan lebih liberal dibandingkan ASEAN guna mendorong pertumbuhan sub kawasan.

Berdasarkan Tabel 1 Roadmap Hubungan Udara Indonesia Dalam Kerangka ASEAN diatas terdapat tiga kesepakatan multilateral terkait pelaksanaan kebijakan angkutan udara di ASEAN yang diikuti oleh Indonesia. Kepala Negara ASEAN telah menandatangani tiga *Multilateral Agreement* yaitu: *ASEAN Multilateral Agreement on the Full Libe-*

ralization of Air Freight Services (MAFLAFS) di Manila (20 May 2009); *ASEAN Multilateral Agreement on Air Services--MAAS 6* protocol (Manila, 20 May 2009); *ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Passenger Air Services-- MAFLPAS 2* protocol , (Brunei, 12 November 2010).

MAAS protocol 1: Unlimited 3rd and 4th Freedom Traffic Rights Within ASEAN Sub-Region, berlaku bila diratifikasi, namun sudah terlaksana dengan MoU subregional. Begitu pula dengan protocol 2: *Unlimited 5th Freedom Traffic Rights within ASEAN Sub Region*, berlaku bila diratifikasi, namun sudah terlaksana dengan MoU subregional.

MAFLPAS merupakan pintu terakhir menuju cita-cita *ASEAN Single Aviation Marke (ASAM)*, yang ditargetkan tahun 2015. MAFLPAS protocol 1 : *Unlimited 3rd & 4th Freedom Traffic Rights Between Any ASEAN Cities*. Protocol 2: *Unlimited 3rd, 4th & 5th Freedom Traffic Rights Between Any ASEAN Cities*. Indonesia, sampai dengan saat ini, mempunyai perjanjian hubungan udara dengan 73 negara, sedangkan untuk perjanjian ASEAN Indonesia

telah meratifikasi *ASEAN Multilateral Agreement on Air Services* beserta Protocol 1 dan Protocol 2-nya .38 Sedangkan untuk ASEAN MALFPAS Indonesia masih melakukan penundaan penandatanganan.

ASEAN MALPAS dapat dikatakan juga merupakan lanjutan dari ASEAN MAAS terkait dengan liberalisasi angkutan udara penumpang. Perbedaannya adalah dalam ASEAN MAAS masih mengatur liberalisasi angkutan Udara dalam kawasan ASEAN namun dengan *point-point* (kota-kota tujuan) yang terbatas sedangkan dalam ASEAN MALPAS akan mengatur *Open Sky* atau liberalisasi angkutan udara penumpang secara penuh dengan *point-point* semua bandara internasional yang ada di setiap negara. Namun dengan berbagai pertimbangan kepentingan nasional, Indonesia saat ini masih menunda untuk menandatangani ASEAN MALFPAS tersebut meskipun *final draft* sudah dibuat. *Draft* kesepakatan tersebut terdiri 19 pasal (*article*) dan 2 tambahan (*annex*) serta terdapat 2 protokol tambahan yang mengatur petahapan pelaksanaan liberalisasi angkutan udara penumpang yakni :

- a. Protokol 1 : *Unlimited Third and Fourth Freedom Traffic Rights Between Any ASEAN Cities*. (Kebebasan hak angkut ke-3 dan ke-4 di antara setiap kota di ASEAN).
- b. Protokol 2 : *Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights Between Any ASEAN Cities*. (Kebebasan hak angkut ke-5 di antara setiap kota di ASEAN). Suatu langkah yang bijaksana, jika benar pemerintah telah menunda pembahasan kebijakan liberalisasi penerbangan di kawasan ASEAN (*ASEAN Open Sky*) secara penuh pada tahun 2013. Hal tersebut pasti lah mendasarkan pada realitas, belum siapnya seluruh pelaku penerbangan Nasional menghadapi persaingan global. Momentum penundaan ini hendaknya dapat dimanfaatkan oleh seluruh komponen penerbangan sebagai kesempatan untuk berbenah diri. Harapan pemerintah tentunya agar segenap pelaku penerbangan Nasional segera melakukan konsolidasi dan pembenahan di berbagai aspek terkait, sehingga diharapkan akan menjadi lebih solid, makin berkembang dan lebih siap dalam menghadapi persaingan diera ASEAN *Open Sky*.⁴⁰
- Upaya yang telah dilakukan Pemerintah Indonesia saat ini dalam rangka implementasi ASEAN *Open Sky* sebagaimana tertuang dalam *ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services* (MAFLPAS) adalah hanya akan membuka 5 (lima) bandar udara Internasional dari 27 (dua puluh tujuh) bandara internasional yang ada di Indonesia. Upaya pemerintah Indonesia yang hanya akan membuka 5 (lima) bandara internasional untuk liberalisasi angkutan udara secara penuh tersebut sesuai dengan amanah yang diberikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Pasal 86 ayat (3) yang menentukan bahwa dalam membuat perjanjian multilateral harus disesuaikan dengan peraturan perundang serta mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip keadilan (*fairness*) dan timbal balik (*reciprocity*). Sehingga rute penerbangan domestik Indonesia dapat dijalankan dan dimaksimalkan dengan baik oleh maskapai penerbangan nasional dengan suatu model jaringan yang disebut dengan *hub and spoke*. Dalam hal ini banda-

ra-bandara yang dibuka untuk *ASEAN Open Sky* dapat dijadikan sebagai bandara hub (pengumpul) sedangkan bandara-bandara yang lainnya dapat digunakan sebagai bandara *spoke* (pengumpan).⁵ Baik pula memperhatikan bagaimana sikap INACA mengenai pelaksanaan *ASEAN Open Skies*, yang menyatakan pendapat agar Indonesia melakukan penundaan bahkan bila perlu tidak meratifikasi Perjanjian *ASEAN Open Sky* (MAFLAFS), (MAAS) dan (MAFLPAS). Dan dinyatakan pula untuk membatasi akses terhadap lima kota utama saja yakni Jakarta, Surabaya, Medan, Denpasar dan Ujung Pandang. Sehubungan itu ideanya ialah Jakarta agar terbuka mulai tahun 2015, sedangkan empat bandara utama lainnya itu dinyatakan terbuka mulai tahun 2025. Oleh karena itu dianjurkan membuat *National Regulations* baik untuk angkutan penumpang maupun kargo untuk berlaku mulai tahun 2012, dengan pengaturan sbb:

- a. Pemberian Slot (time) agar dilakukan oleh Komite Slot Nasional yang juga beranggotakan Airline nasional anggota INACA.
- b. Airline asing yang akan melakukan operasi penerbangan ke Indonesia baik reguler maupun non-reguler, selain harus memenuhi

ketentuan yang berlaku di Indonesia, juga harus lebih dahulu melakukan ekspose dan hearing dengan Komite Slot Nasional.

B. Rekomendasi kebijakan yang dapat mendukung Indonesia dalam pelaksanaan Pasal 5 (1) Charter of The Association of Southeast Asian Nation Bidang Jasa Angkutan Udara

Secara geografis letak Indonesia memang sangat menguntungkan karena terletak di antara 2 (dua) benua (Benua Asia dengan Benua Australia) dan 2 (dua) samudera (Samudera Pasifik dan Samudera Hindia). Peluang dan ancaman *Asean open policy* harus dipertimbangkan oleh Indonesia dalam rangka perlindungan terhadap kepentingan nasional khususnya dalam pengelolaan wilayah udara. Kepentingan Nasional Indonesia di bidang jasa angkutan udara adalah dapat menyelenggarakan penerbangan yang memenuhi faktor keselamatan dan keamanan serta dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat dan selain itu juga melindungi maskapai penerbangan nasional serta meningkatkan perekonomian Indonesia. Untuk itu perlu dilakukan beberapa upaya antara lain :

1. Penyelenggaraan transportasi udara berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan sebagai Hukum Nasional di Bidang Angkutan Udara.
Di dalam Pasal 5 undang-undang tersebut ditegaskan mengenai Kedaulatan Negara Indonesia atas wilayah udaranya yang menyebutkan bahwa : *Negara Kesatuan Republik Indonesia berdaulat penuh dan eksklusif atas wilayah Republik Indonesia.* Selanjutnya, Pasal 6 juga menegaskan bahwa : *Dalam rangka penyelenggaraan kedaulatan negara atas wilayah udara Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah melaksanakan wewenang dan tanggungjawab pengaturan ruang udara untuk kepentingan penerbangan, perekonomian nasional, pertahanan dan keamanan negara, sosial budaya, serta lingkungan udara.* Hal tersebut berarti menegaskan bahwa wilayah udara yang berupa ruang udara di atas wilayah daratan dan perairan Republik Indonesia merupakan kekayaan nasional sehingga harus dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyat, bangsa, dan negara.
2. Penerapan Konsep ASEAN *Open Sky* Secara Terbatas (*Limited Open Sky*).
Makna kata “terbatas” merupakan tipe liberalisasi jasa penerbangan udara yang dikenal oleh negara-negara ASEAN sejak pertemuan Bali Concord II. Makna “terbatas” (limited) artinya negara memberikan “point” dalam pertukaran hak angkut (traffic right) secara timbale balik (reciprocal) seperti halnya yang sering kali terjadi pada perjanjian bilateral (bilateral air service agreement). Kemudian tipe kedua adalah “tidak terbatas” (liberal) yang tidak mengenal pembatasan dalam hal hak pertukaran hak angkut (traffic right), kapasitas (capacity), dan frekuensi (frequency).
2. Peningkatan Fasilitas Jasa Angkutan Udara, Daya Saing serta Kinerja Maskapai Penerbangan Nasional Dan Pemerintah.
Hal ini terkait dengan beberapa kewajiban yang wajib diperhatikan dalam suatu kegiatan angku-

1. Penyelenggaraan transportasi udara berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan sebagai Hukum Nasional di Bidang Angkutan Udara.

Di dalam Pasal 5 undang-undang tersebut ditegaskan mengenai Kedaulatan Negara Indonesia atas wilayah udaranya yang menyebutkan bahwa : *Negara Kesatuan Republik Indonesia berdaulat penuh dan eksklusif atas wilayah Republik Indonesia.*

Selanjutnya, Pasal 6 juga menegaskan bahwa : *Dalam rangka penyelenggaraan kedaulatan negara atas wilayah udara Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah melaksanakan wewenang dan tanggungjawab pengaturan ruang udara untuk kepentingan penerbangan, perekonomian nasional, pertahanan dan keamanan negara, sosial budaya, serta lingkungan udara.* Hal tersebut berarti menegaskan bahwa wilayah udara yang berupa ruang udara di atas wilayah daratan dan perairan Republik Indonesia merupakan kekayaan nasional sehingga harus diman-

faatkan sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyat, bangsa, dan negara.

2. Penerapan Konsep ASEAN *Open Sky* Secara Terbatas (*Limited Open Sky*).

Makna kata “terbatas” merupakan tipe liberalisasi jasa penerbangan udara yang dikenal oleh negara-negara ASEAN sejak pertemuan Bali Concord II. Makna “terbatas” (limited) artinya negara memberikan “point” dalam pertukaran hak angkut (traffic right) secara timbale balik (reciprocal) seperti halnya yang sering kali terjadi pada perjanjian bilateral (bilateral air service agreement). Kemudian tipe kedua adalah “tidak terbatas” (liberal) yang tidak mengenal pembatasan dalam hal hak pertukaran hak angkut (traffic right), kapasitas (capacity), dan frekuensi (frequency).

2. Peningkatan Fasilitas Jasa Angkutan Udara, Daya Saing serta Kinerja Maskapai Penerbangan Nasional Dan Pemerintah.

Hal ini terkait dengan beberapa kewajiban yang wajib diperhatikan dalam suatu kegiatan angku-

tan udara melalui penerbangan komersial, diantaranya: 1). yang berhubungan dengan Maskapai Penerbangan; 2). Perbaikan Kualitas Bandar Udara; 3). Tata Cara Penanggulangan Tanggungjawab Hukum.

4. Penentuan Tarif Angkutan Udara yang dapat meningkatkan daya saing maskapai penerbangan Indonesia.

ASEAN Open Sky Policy menggunakan sistem penetapan tarif *Double Disapproval* sebagaimana *open sky* pada umumnya yang artinya bahwa tarif angkutan udara tidak dapat diberlakukan apabila kedua belah pihak tidak setuju atas tarif yang ditetapkan oleh masing-masing perusahaan angkutan udara, namun demikian apabila salah satu pihak setuju maka tarif dapat diberlakukan. Sehingga persaingan harga akan mutlak terjadi sehingga setiap maskapai penerbangan harus berani bersaing dalam menentukan harga namun hal tersebut harus tanpa mengesampingkan faktor lain yang lebih penting yakni keselamatan dan keamanan penerbangan. Oleh karena itu

dalam hal ini Indonesia harus jeli dalam menentukan tarif yang akan diberlakukan mengingat kemampuan daya beli masyarakat serta nilai komersial yang akan dihasilkan oleh maskapai penerbangan nasional agar terus dapat beroperasi dan berkembang. Sehingga akan dapat bersaing dengan maskapai penerbangan asing khususnya maskapai negara-negara ASEAN yang kuat.

5. Optimalisasi Jaringan Bandara Hub dan Bandara Spoke terkait dengan Rute dan Jaringan Penerbangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan mendefinisikan Bandara Hub dan Bandara Spoke yakni dengan menyebutnya sebagai Bandar Udara Pengumpul (*Hub*) dan Bandar Udara Pengumpan (*Spoke*). Pasal 1 angka 38 menyebutkan : *Bandar Udara Pengumpul (hub) adalah Bandar udara yang mempunyai cakupan pelayanan yang luas dari berbagai Bandar udara yang melayani penumpang dan/ atau kargo dalam jumlah besar dan mempengaruhi perkembangan ekonomi secara nasional*

atau berbagai provinsi. Dan masih dalam pasal tersebut angka 39 memberikan pengertian dari bandara pengumpan (*spoke*) sebagai berikut : *Bandar Udara Pengumpan (spoke) adalah Bandar udara yang mempunyai cakupan pelayanan dan mempengaruhi perkembangan ekonomi terbatas.* Indonesia menetapkan beberapa bandara internasional yang akan dibuka secara penuh dalam rangka *ASEAN Open Sky Policy* serta dioptimalkannya model jaringan *hub and spoke* diharapkan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah cakupan. Medan untuk pengembangan sektor pertanian dan perdagangan wilayah Sumatera, Bali untuk pengembangan pariwisata wilayah Nusa Tenggara, Makassar untuk pengembangan sektor perikanan wilayah Ambon dan Papua, dan Jakarta dan Surabaya untuk pengembangan industri manufaktur dan perdagangan lainnya di wilayah Jawa dan Kalimantan. Sehingga diharapkan pula akan dapat meningkatkan nilai perekonomian Indonesia.

6. Pengawasan terhadap Pelaksa-

naan Asas *Cabotage* di Indonesia
Secara normatif peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengatur prinsip *cabotage*, baik dalam UU RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan maupun dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Kedua undang-undang tersebut mengatur adanya kewajiban *single majority* atas kepemilikan modal oleh badan hukum atau warga Negara Indonesia, termasuk dalam industri penerbangan. Meskipun demikian, pengawasan dalam penerapan hukumnya harus dilakukan secara ketat, jangan sampai status badan hukum Indonesia hanya merupakan suatu kepentingan terselubung saja sedangkan seluruh kebijakan diambil oleh bangsa asing yang menguasai perusahaan tersebut. Penegakkan hukum investasi juga diperlukan agar status badan hukum Indonesia tidak hanya digunakan untuk mengambil pangsa pasar industri angkutan udara Indonesia yang sangat potensial. Dalam memberikan perlindungan terhadap kepentingan nasional

Indonesia terhadap dunia penerbangan/angkutan udara, utamanya penegakkan prinsip *cabotage*, hendaknya pemerintah dalam memberikan ijin harus benar-benar sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pemberian ijin suatu maskapai penerbangan tersebut yang juga berhubungan dengan kebijakan penetapan layanan rute penerbangan antar wilayah dari satu daerah ke daerah lain dalam wilayah negara Indonesia harus didasarkan pada kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia pada umumnya

Kesimpulan dan Saran

Pelaksanaan Pasal 5 (2) *Charter of The Association of Southeast Asian Nation* Bidang Jasa Angkutan Udara di Indonesia, diantaranya dengan dilakukannya perubahan terhadap UURI Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan dengan UURI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Lebih lanjut, pemerintah telah menerbitkan Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor: KP 480 Tahun 2012 tentang Roadmap Hubungan Udara Indone-

sia menetapkan roadmap yang digunakan sebagai pedoman bagi setiap pejabat dalam melakukan perundingan hubungan udara dengan negara mitra, khususnya terkait *hard right (market access)*. Adapun untuk perjanjian ASEAN Indonesia telah meratifikasi *ASEAN Multilateral Agreement on Air Services (ASEAN MAAS)* beserta Protocol 1 dan Protocol 2-nya, sedangkan untuk ASEAN MALFPAS Indonesia masih melakukan penundaan penandatanganan. Pelaksanaan Pasal 5 (2) *Charter of The Association of Southeast Asian Nation* Bidang Jasa Angkutan Udara tersebut harus mempertimbangkan kepentingan nasional Indonesia khususnya dalam pengelolaan wilayah udara dan kebutuhan penerbangan nasional (*domestic*).

Asean open sky menuntut kesiapan regulasi nasional yang mengatur maskapai penerbangan Indonesia sehingga tumbuh persaingan sehat dengan maskapai-maskapai penerbangan dari negara-negara anggota ASEAN lainnya. Pengaturan di bidang pengangkutan udara domestik supaya diproyeksikan untuk memperkuat penerbangan domestik dalam rangka pembangunan

ekonomi nasional. Diperlukan pembentukan peraturan perundang-undangan yang disesuaikan dengan ASEAN Open Sky Policy, khususnya dalam mengatur jalur-jalur penerbangan domestik yang sesuai dengan kesepakatan ASEAN, tetapi tidak mengorbankan kepentingan nasional Indonesia.

Pemerintah Indonesia harus menyiapkan infrastruktur berupa perangkat lunak yaitu seperangkat peraturan perundang-undangan, dari undang-undang, peraturan pemerintah, Keputusan Menteri, Instruksi Menteri dan juklak untuk mengatur pelaksanaan ruang udara terbuka sebagai sarana pembangunan masyarakat Indonesia. Memperkuat landasan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang ruang udara dan segala kegiatan serta sebagai landasan fungsi hukum udara Indonesia sebagai sarana pembangunan nasional, maka harus diatur secara eksplisit dalam UUD 1945, bahwa ruang udara di atas wilayah daratan dan perairan Indonesia sebagai wilayah Republik Indonesia. Pemerintah harus membangun sarana penerbangan, dalam rangka kebijakan ruang udara terbu-

ka dengan meningkatkan status bandara domestik menjadi bandara internasional. Utamanya di Wilayah Indonesia Bagian Timur dan Tengah, berupa peningkatan pelabuhan udara, dengan meningkatkan pelabuhan udara domestik menjadi internasional, sekaligus menambah pelabuhan udara yang berfungsi sebagai hub, karena di wilayah tengah dan timur Indonesia jumlah pelabuhan berstatus pengumpan (*spoke*) dan pengumpul (*hub*) tidak seimbang. Kebijakan tersebut untuk mengarahkan kebijakan *ASEAN Open Sky* ke Wilayah Indonesia Bagian Timur dan Tengah, agar mobilitas orang dan barang dari negara-negara ASEAN dapat memicu pertumbuhan ekonomi kedua wilayah tersebut.

Daftar Rujukan

Perundang-undangan

- UUD 1945 dan amandemennya
- UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
- UU Nomor 17 Tahun 1985 tentang Perairan Indonesia
- UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

- UU Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Charter of the Association of Southeast Asian Nations* *ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Air Freight Services* (MAFLAFS) 2009
- Putusan MK Nomor 33/PUU-IX/2011 tentang Permohonan Pengujian *Charter of the Association of Southeast Asian Nations* *ASEAN Multilateral Agreement on Air Services--MAAS* 2009
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 tentang Angkutan Udara *ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Passenger Air Services--MAFLPAS* 2010
- Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas PP No. 40 Tahun 1995 **Internet** Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan RI, Kebijakan
- Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pengesahan *ASEAN Framework* *Angkutan Udara*, (online), <http://hubud.dephub.go.id>, diakses tanggal 1 Juli 2010.
- Keputusan Menteri Perhubungan (Kenmenhub) Nomor 81 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Angkutan Udara Ratna Ningtyastuti, *Menilik Kebijakan Open Sky ASEAN*, 2010, (online), <http://www.ratnaningtyastuti.wordpress.com>, diakses tanggal 10 April 2010.
- Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor: KP 480 Tahun 2012 tentang Roadmap Hubungan Udara Indonesia <http://www.asean.org/21829.htm>. diakses tanggal 23 Pebruari 2013.

Kesepakatan ASEAN

ASEAN Framework Agreement for The Integration of Priority Sectors (AFAIPS)