

# Liberalisasi Perdagangan Jasa Penerbangan Melalui Kebijakan *Open Sky* dan Implikasinya Bagi Indonesia

Emmy Latifah

Fakultas Hukum Universitas Negeri Surakarta

Jl. Ir. Sutami 36A Solo 57126

emmylatifah\_04@yahoo.com

## Abstract

The research problems are: first, implementation of open sky policy in the frame of flight service trade liberalization based on Act No. 1 of 2009 on Flight; second, the implication of enactment of open sky policy for Indonesia in the frame of flight service trade.

This research is empirical legal research. The data used is primary and secondary data which are analyzed using editing analysis style technique later.

This is caused by many factors which are: the government's lack of preparation in protecting domestic flight industry by not providing clear regulation in determining tariff, the operator's lack of preparation in conducting flight service, the lack of facility in pursuing open sky. There is economical, social, defense and security implication from the application of open sky policy for Indonesia. However, the most significant implication from these impacts is economy defense, and security implication.

*Key words* : Trade liberalization, flight service, open sky policy.

## Abstrak

Permasalahan yang akan diteliti adalah, *pertama*, bagaimana implementasi dari kebijakan ruang udara terbuka (*open sky policy*) dalam rangka liberalisasi perdagangan jasa penerbangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. *Kedua*, bagaimana implikasi dari diberlakukannya kebijakan ruang udara terbuka (*open sky policy*) bagi Indonesia dalam rangka liberalisasi perdagangan jasa penerbangan. Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Data yang dipergunakan berupa data primer dan sekunder. Data tersebut kemudian dianalisis menggunakan tehnik *editing analysis style*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa langkah-langkah yang dilakukan Pemerintah Indonesia dalam rangka meliberalisasi perdagangan jasa penerbangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 masih banyak kekurangan. Hal ini disebabkan karena banyak faktor yaitu: kekurangsiapan pemerintah dalam melindungi industri penerbangan dalam negeri, dengan belum menyediakan aturan hukum yang jelas mengenai penetapan tarif, kekurangsiapan operator dalam menyelenggarakan jasa penerbangan, kurangnya sarana dan prasarana untuk menuju *open sky*. Terdapat implikasi secara ekonomi, sosial, pertahanan dan keamanan dari diberlakukannya kebijakan ruang udara terbuka (*open sky policy*) bagi Indonesia. Akan tetapi, implikasi yang paling menonjol dari ketiga hal ini adalah implikasi secara ekonomi dan pertahanan dan keamanan.

Kata kunci : Liberalisasi perdagangan, jasa penerbangan, kebijakan *open sky*.

## Pendahuluan

Transportasi udara telah berkembang sangat pesat dalam beberapa dekade terakhir. Lalu lintas udara mengalami peningkatan rata-rata sembilan persen dari tahun 1960 hingga 2000; dan lima persen dari tahun 2000 hingga 2005.<sup>1</sup> Pengiriman kargo melalui angkutan udara juga meningkat dalam kurun waktu 1997 hingga 2004 dengan pertumbuhan sebesar 10 persen per tahun. Ini menunjukkan bahwa kargo udara memberikan kontribusi sebesar sepertiga dari seluruh nilai perdagangan barang di dunia.<sup>2</sup> Bahkan di Amerika Serikat, transportasi udara mencakup sepertiga nilai impor dan setengah dari ekspor Amerika Serikat ke Amerika Utara.<sup>3</sup>

Transportasi udara internasional pada umumnya dan transportasi penumpang internasional memiliki peranan yang penting dalam proses integrasi internasional dan perkembangan sektor-sektor ekonomi yang lain. Transportasi udara menjadi pilihan utama bagi para pengguna jasa transportasi karena salah satu keuntungannya adalah waktu yang singkat untuk menempuh jarak yang jauh. Selain itu, waktu juga merupakan faktor penentu yang penting dalam perdagangan internasional yang pada akhirnya akan berpengaruh pada penentuan modal transportasi yang dipilih oleh para pengguna jasa transportasi. Alasan-alasan ini pula yang menjadikan transportasi penumpang menjadi faktor yang esensial dalam perkembangan sektor pariwisata internasional, khususnya di daerah terpencil. Dengan cara yang sama, transportasi penumpang udara juga sangat penting untuk mengatur dan menjaga hubungan bisnis antara dua perekonomian yang saling berjauhan. Sejumlah studi terbaru menyoroti pentingnya perpindahan manusia untuk perdagangan (*movement of people for trade*).<sup>4</sup> Orang-orang melakukan perjalanan ke negara di mana mereka mengimpor barang dengan tujuan selain untuk menjaga hubungan baik dalam bidang perdagangan, juga agar mereka mendapatkan pemasok yang tepat. Banyaknya arus lalu lintas penumpang yang melintasi dua negara sangat

---

<sup>1</sup> Hanlon P, *Global Airlines: Competition in a Transnational Industry*, Third Edition, Elsevier, 2006. Lihat juga World Trade Organization, Second Review of the Air Transport Annex: Developments in the Air Transport Sector (Part Three), Note by the Secretariat, document S/C/W/270/Add.2, 2007.

<sup>2</sup> Hubner W. and P. Sauve, "Liberalizing Scenarios for International Air Transport", *Journal of World Trade*, 35(5), 2001, hlm. 973-987.

<sup>3</sup> Hummels D, "Transportation Costs and International Trade in The Second Era of Globalization", *The Journal of Economic Perspectives* 21, 3, 2007, hlm. 131-154.

<sup>4</sup> Rauch J. E. and V. Trindade, "Ethnic Chinese Networks in International Trade", *Review of Economics and Statistics*, 84, (2000), hlm. 116-130.

berpengaruh terhadap perkembangan perdagangan internasional.<sup>5</sup> Selain itu, peraturan perundang-undangan juga sangat penting untuk mengatur lalu lintas penumpang, khususnya kargo yang menggunakan jasa penerbangan. Faktanya, 50 persen dari total kargo diangkut menggunakan penerbangan penumpang dibanding menggunakan penerbangan kargo.<sup>6</sup>

Beberapa tahun yang lalu, maskapai Indonesia dilarang terbang ke negara-negara Eropa. Indonesia dianggap tidak memenuhi prosedur keselamatan penerbangan internasional. Salah satu hal yang menarik dalam hal pelarangan ini adalah begitu efektifnya Uni Eropa melalui kebijakan ruang udara terbuka (*open sky policy*) menetapkan suatu regulasi yang mampu memberikan proteksi bagi seluruh negara anggotanya. Padahal dalam aturan Hukum Udara Internasional, kebijakan pemanfaatan dan pengaturan ruang udara sepenuhnya merupakan hak eksklusif suatu negara,<sup>7</sup> bukan hak suatu komunitas negara seperti Uni Eropa. Dengan kebijakan *Single European Sky*, ruang udara negara anggota Uni Eropa menjadi terbuka dan kemudian lahir ruang udara baru yaitu ruang udara Uni Eropa.<sup>8</sup>

Sejalan dengan kebijakan *open sky* yang diterapkan oleh Uni Eropa, *World Trade Organization* (WTO) menginginkan agar semakin banyak sektor jasa dalam negeri yang dibuka bagi kepentingan investasi jasa dari luar.<sup>9</sup> Ini berarti Indonesia sebagai negara yang telah memiliki komitmen dengan WTO, harus membuka semua sektor jasa termasuk jasa transportasi. Sampai saat ini sektor jasa transportasi masih dikuasai oleh negara-negara maju akibat keunggulannya dalam penguasaan teknologi, modal, manajemen, dan sumber daya manusia.<sup>10</sup> Negara yang telah maju industrinya sudah pasti diikuti dengan jasa pelayanan seperti jasa perbaikan, pemeliharaan, dan pelayanan lainnya. Perusahaan-perusahaan asing yang beroperasi di negara lain sebagai penanam modal asing (PMA) juga tidak akan tinggal diam tetapi justru

---

<sup>5</sup> Perdagangan jasa penerbangan termasuk dalam ketentuan WTO, yaitu diatur dalam *General Agreement on Trade in Services* (GATS). Lebih lanjut, lihat Hindley, *Trade Liberalization in Aviation Services: Can the Doha Round Free Flights?* AEI Press, 2004.

<sup>6</sup> OECD, *OECD Workshop on Principles for the Liberalization of Air Cargo Transportation: Principles for the Liberalization of Air Cargo*, 2000. Diambil dari <http://www.oecd.org/dataoecd/7/9/1806687.pdf>

<sup>7</sup> Hal ini diatur dalam Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 yang menyatakan bahwa: "...*The Contracting States recognize that every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory*". Pasal ini adalah penegasan dari Konvensi Paris 1919.

<sup>8</sup> Adam L. Schless. "Opened Skies: Loosening the Protectionist Grips on International Civil Aviation" dalam *Emory International Law Review* Vol. 8, 1994.

<sup>9</sup> Stijn Claessens and Marion Jansen, *Internationalization of Financial Services, Issues and Lessons for Developing Countries*, Kluwer Law International, New York, 2000, hlm. 15.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 17.

akan semakin meningkatkan peran mereka dalam sektor jasa.<sup>11</sup> Salah satu langkah pemerintah Indonesia merespon perkembangan liberalisasi perdagangan jasa terutama di bidang penerbangan adalah dengan cara mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

### **Rumusan Masalah**

Adapun permasalahan yang diteliti dalam tulisan ini, *pertama*, bagaimana implementasi dari kebijakan ruang udara terbuka (*open sky policy*) dalam rangka liberalisasi perdagangan jasa penerbangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan? *Kedua*, bagaimana implikasi dari diberlakukannya kebijakan ruang udara terbuka (*open sky policy*) bagi Indonesia dalam rangka liberalisasi perdagangan jasa penerbangan?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengeksplorasi, *pertama*, implementasi dari kebijakan ruang udara terbuka (*open sky policy*) dalam rangka liberalisasi perdagangan jasa penerbangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. *Kedua*, implikasi dari diberlakukannya kebijakan ruang udara terbuka (*open sky policy*) bagi Indonesia dalam rangka liberalisasi perdagangan jasa penerbangan.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, yang bersifat deskriptif analitis. Data yang dipergunakan berupa data primer dan data sekunder. Data primer berasal dari wawancara dengan pejabat di lingkungan Departemen Perhubungan, maskapai penerbangan, dan pengguna jasa penerbangan. Data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa ketentuan GATS, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, serta peraturan teknis yang berada di bawahnya. Teknik pengumpulan data primer melalui *depth interview* sedangkan untuk data sekunder dengan studi pustaka.

---

<sup>11</sup> Masamichi Kono, *Opening Market in Financial Services and the Role of the GATS*, Special Studies, WTO Secretariat, Geneva, 1998, hlm. 45

Untuk menjamin validitas data digunakan triangulasi data, yaitu data yang telah diperoleh dari suatu sumber dibandingkan dengan data dari sumber yang lain. Sedangkan terhadap data sekunder, dilakukan kritik sumber, yaitu dengan langkah: simak, kaji, dan catat. Adapun analisisnya menggunakan tehnik *editing analysis style*.<sup>12</sup>

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Pengaturan Hak Lintas Pesawat Terbang dan *Open Sky* Secara Internasional

#### Konvensi Paris 1919

Konferensi Paris 13 Oktober 1919 yang diikuti oleh 27 negara menghasilkan Konvensi Paris 1919 (*Paris Convention*). Pasal 1 Konvensi Paris 1919 mengakui bahwa setiap negara memiliki kedaulatan penuh atas ruang udara di atas wilayahnya. Konsekuensinya adalah negara diberi hak untuk mengatur maskapai penerbangan yang beroperasi di wilayah udara mereka.<sup>13</sup> Ratifikasi Konvensi Paris berjalan sangat lambat karena ada beberapa ketentuan yang tidak atau kurang disetujui oleh negara peserta Konferensi, antara lain ketentuan yang menyangkut hak lintas seperti yang terdapat pada Pasal 5: “...no contracting State shall, except by a special and temporary authorization, permit the flight above its territory of an aircraft which does not possess the nationality of a contracting State.”

Pasal ini hendak menegaskan bahwa ada pembatasan terhadap masalah lintas. Pembatasan tersebut mempunyai hubungan dengan kriteria keanggotaan suatu negara terhadap konvensi. Jadi, negara yang menjadi anggota Konvensi mempunyai wewenang membatasi penerbangan pesawat udara negara lain yang bukan anggota Konvensi, melalui wilayah udara negara anggota Konvensi.<sup>14</sup>

Selanjutnya hal penting lain yang perlu diperhatikan adalah ketentuan Pasal 2 Konvensi Paris yang menyatakan:

---

<sup>11</sup> Masamichi Kono, *Opening Market in Financial Services and the Role of the GATS*, Special Studies, WTO Secretariat, Geneva, 1998, hlm. 45

<sup>12</sup> Benyamin F. Crabtree, *Doing Qualitative Research*, Sage Publication, London, 1995.

<sup>13</sup> Pasal 1 Konvensi Paris 1919: “The High Contracting Parties recognise that every Power has complete and exclusive sovereignty the air space above its territory.”

<sup>14</sup> Frans Likada, *Masalah Lintas di Ruang Udara*. Binacipta, Bandung, 1987, hlm. 8.

*“Each contracting State undertakes in time of peace to accord freedom of innocent passage above its territory to the aircraft of the other contracting States, provided that the conditions laid down in the present Convention are observed.*

*Regulations made by a contracting State as to the admission over its territory of the aircraft of the other contracting States shall be applied without distinction of nationality”.*

Ketentuan Pasal 2 ini mengandung arti bahwa masalah lintas diberikan kepada pesawat udara komersial dan non-komersial, tetapi dalam batas pesawat udara negara anggota Konvensi saja. Dengan demikian, pesawat udara negara anggota Konvensi berhak melintasi wilayah udara negara anggota Konvensi yang lain tanpa terlebih dahulu mendapat izin pemerintah negara yang disebut terakhir.<sup>15</sup>

### **Konvensi Chicago 1944**

Dari keseluruhan hasil konferensi Chicago 1944, hanya sedikit ketentuan yang mengatur aspek ekonomi penerbangan sipil internasional. Pasal 1 Konvensi Chicago 1944, yang merupakan penegasan dari Konvensi Paris 1919, menyatakan: “...*The Contracting State recognized that every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory*”. Pasal ini mengatur tentang kedaulatan yang dimiliki oleh negara peserta Konvensi di ruang udara di atas wilayahnya. Walaupun konsep kedaulatan bukan merupakan prinsip ekonomi, karena lebih tepat disebut konsep politik, namun demikian, dari Pasal 1 Konvensi ini dapat ditarik suatu konsekuensi ekonomi yang penting, bahwa setiap negara memiliki hak untuk menutup ruang udara di atas wilayahnya dari usaha komersial yang dilakukan oleh negara asing. Dengan cara ini suatu negara dapat melakukan monopoli angkutan udara untuk ke dan dari wilayahnya. Oleh karena itu, demi menjamin terciptanya ketertiban lalu lintas penerbangan sipil internasional diperlukan kesediaan negara-negara untuk membuat perjanjian internasional baik bilateral, regional, plurilateral maupun multilateral mengenai hak-hak komersial. Pasal 5 Konvensi menyatakan:

*“Each contracting State agrees that all aircraft of the other contracting States, being aircraft not engaged in scheduled international air services shall have the right, subject to the observance of the terms of this Convention, to make flights into or in transit non-stop across its territory and to make stops for non-traffic purposes without the necessity of obtaining prior permission, and subject to the right of the State flown over to require landing. Each contracting State nevertheless reserves the right, for reasons of safety of flight, to require aircraft desiring to proceed over regions which are inaccessible or without adequate air navigation facilities to follow prescribed routes, or to obtain special permission for such flights. Such aircraft, if engaged in the carriage of passengers, cargo, or mail for remuneration or hire on other than*

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

*scheduled international air services, shall also, subject to the provisions of Article 7, have the privilege of taking on or discharging passengers, cargo, or mail, subject to the right of any State where such embarkation or discharge takes place to impose such regulations, conditions or limitations as it may consider desirable”.*

Pasal 5 menyatakan bahwa penerbangan *non-schedule* yang melintasi batas wilayah negara, baik penerbangan yang bersifat *non-traffic* maupun penerbangan *traffic* yaitu mengangkut dan menurunkan barang atau surat, harus mendapatkan izin dari negara kolong dan selama penerbangan diharuskan mematuhi semua peraturan yang ditetapkan negara kolong. Pasal ini erat kaitannya dengan pertukaran hak-hak komersial untuk penerbangan *non-schedule* internasional. Sedangkan Pasal 6 Konvensi mengatur tentang penerbangan terjadwal internasional yang berbunyi: *“No scheduled international air service may be operated over or into the territory of a contracting State, except with the special permission or other authorization of that State, and in accordance with the terms of such permission or authorization”.*

Pasal ini secara tegas menyatakan bahwa penerbangan sipil yang melayani pengangkutan terjadwal internasional (*schedule international*) hanya dapat beroperasi apabila sebelumnya telah diberikan izin berupa suatu *“permission”* atau pemberian hak lainnya oleh negara yang melintasi rute penerbangannya. Dengan perkataan lain, pengoperasian angkutan udara terjadwal internasional memerlukan adanya perjanjian antar negara, baik secara bilateral maupun secara multilateral.

#### ***International Air Service Transit Agreement dan International Air Transport Agreement***

*International Air Service Transit Agreement (Transit Agreement)* dan *International Air Transport Agreement (Transport Agreement)* adalah dua perjanjian lain yang juga dihasilkan oleh Konferensi Chicago 1944, yang memuat ketentuan-ketentuan mengenai hak-hak komersial yang dipertukarkan, antara lain:

Pasal 1 *Transit Agreement* menyatakan:

- (1) *Each contracting State grants to the other contracting States the following freedoms of the air in respect of scheduled international air services:*
  1. *The privilege to fly across its territory without landing;*
  2. *The privilege to land for non-traffic purposes.*
- (2) ...
- (3) *A contracting State granting to the airlines of another contracting State the privilege to stop for non-traffic purposes may require such airlines to offer reasonable commercial service at the points at which such stops are made. Such requirement shall not involve any discrimination between airlines operating on the same route, shall take into account the capacity of the aircraft, and shall be exercised in such a manner as not to prejudice the*

*normal operations of the international air services concerned or the rights and obligations of a contracting State.*

Pasal 1 (1) *Transport Agreement* berisikan pengaturan lima kebebasan di udara (*five freedom in the air*) yang diperuntukkan bagi penerbangan terjadwal internasional, yang berbunyi sebagai berikut.

*Each contracting State grants to the other contracting States the following freedoms of the air in respect of scheduled international air services:*

- 1. The privilege to fly across its territory without landing;*
- 2. The privilege to land for non-traffic purposes;*
- 3. The privilege to put down passengers, mail and cargo taken on in the territory of the State whose nationality the aircraft possesses;*
- 4. The privilege to take on passengers, mail and cargo destined for the territory of the State whose nationality the aircraft possesses;*
- 5. The privilege to take on passengers, mail and cargo destined for the territory of any other contracting State and the privilege to put down passengers, mail and cargo coming from any such territory...".*

Walaupun *Transit Agreement* dan *Transport Agreement* tersebut dirancang untuk menjadi landasan hukum bagi perjanjian internasional mengenai penerbangan sipil, namun dalam kenyataannya, kedua perjanjian tersebut masih jauh dari tujuan utamanya, yaitu mengatur aspek-aspek ekonomi penerbangan sipil internasional sebagaimana yang diharapkan oleh para delegasi negara yang mengikuti Konferensi Chicago Tahun 1944.

### **Perjanjian Bilateral, Regional, Plurilateral dan Multilateral dalam Kerangka Liberalisasi Perdagangan Jasa Penerbangan**

Perjanjian bilateral tetap menjadi landasan utama bagi suatu negara dalam melakukan pendekatan untuk melakukan liberalisasi perdagangan jasa penerbangan secara internasional. Selama beberapa dekade terakhir, sekitar lebih dari seribu perjanjian bilateral telah dibuat oleh negara-negara dalam rangka membuka akses pasar penerbangan mereka. Lebih dari 70 persen dari perjanjian tersebut menyepakati beberapa hal seperti hak lintas penerbangan, penentuan bebas dari kapasitas kuota, menghapus tarif ganda, penghapusan kontrol harga, dan perluasan kriteria kepemilikan maskapai penerbangan. Bahkan beberapa perjanjian bilateral juga telah mengatur mengenai sistem reservasi online (*Computer Reservation System/CRS*), *code sharing* penerbangan, penyewaan pesawat dan transportasi intermodal.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Council of ICAO, "*Developments in International Air Transport Regulation and Liberalization*" supplement to A37-WP/5 EC/1, diambil dari <http://www.icao.int/icao/en/atb/epm/index.html>, hlm. 1.

Salah satu perkembangan paling penting dari perjanjian bilateral tersebut adalah peningkatan jumlah perjanjian bilateral mengenai *open sky*, yang menyediakan akses pasar yang bebas hambatan dan hak lintas udara.<sup>17</sup> Perjanjian bilateral pertama kali yang menyepakati berlakunya *open sky* adalah perjanjian antara Belanda dan Amerika Serikat pada tahun 1992. Sampai dengan bulan Agustus 2010, terdapat 171 perjanjian bilateral yang mengatur *open sky*, yang melibatkan 103 negara dan Amerika Serikat menjadi negara yang terlibat dalam 86 perjanjian.<sup>18</sup> Lebih dari 60 persen dari perjanjian bilateral ini juga memberikan hak kebebasan kelima (*5<sup>th</sup> freedom of the air*)<sup>19</sup> untuk jasa kargo. Sekitar 33 persen dari perjanjian bilateral *open sky* yang diikuti oleh Amerika Serikat melampirkan *Annex* yang mengatur pembatasan frekuensi, hak kebebasan kelima, jasa kargo, *code sharing* penerbangan, jasa penerbangan tidak berjadwal, parkir pesawat, yang sebagian diantaranya hanya dikenakan bagi perusahaan maskapai Amerika Serikat.<sup>20</sup>

Selain perjanjian bilateral antar dua negara, pendekatan lain yang dilakukan negara-negara untuk membuka akses pasar bagi perdagangan jasa penerbangan adalah dengan membuat perjanjian regional dan plurilateral. Beberapa perjanjian regional telah sampai pada tahap membangun kerangka hukum kelembagaan untuk mengatur pasar dalam suatu region. Beberapa perjanjian regional diantaranya:

Tabel

No.	Nama Perjanjian	Tahun	Jumlah Anggota
1.	<i>The Single Aviation Market within the European Union</i>	1987	27 negara
2.	<i>The Decision on Integration of Air Transport of the Andean Community</i>	1991	4 negara
3.	<i>The Banjul Accord for an Accelerated Implementation of the Yamoussoukro Declaration</i>	1997	7 negara
4.	<i>The Agreement on the Establishment of Sub-regional Air Transport Cooperation among Cambodia, Lao People's Democratic Republic, Myanmar and Viet Nam</i>	1998	4 negara
5.	<i>The Multilateral Air Services Agreement (MASA) of the Caribbean Community (CARICOM)</i>	1998	9 negara
6.	<i>The Agreement on Sub-regional Air Services (Fortaleza Agreement) of the Southern Common Market (MERCOSUR)</i>	1999	6 negara
7.	<i>The Agreement on Air Transport of the Economic and Monetary Community of Central Africa (CEMAC)</i>	1999	6 negara

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>19</sup> *Five freedom of the air* sebagaimana tercantum dalam *Transport Agreement* Pasal 1 (1) yang diperuntukkan bagi penerbangan terjadwal internasional. Selengkapnya lihat Todd B. Tatelman, *Legal Developments in International Civil Aviation*, Congressional Research Service, The Library of Congress, 2006.

<sup>20</sup> *Ibid.*

Selain itu, ada dua perjanjian khusus yang mengatur perluasan rute penerbangan yang meliputi wilayah BIMP ASEAN, yaitu Brunai, Indonesia, Malaysia dan Filipina (1995) serta wilayah IMT –wilayah segitiga pertumbuhan – yaitu Indonesia, Malaysia dan Thailand.

Melalui perjanjian multilateral, WTO juga bersepakat meliberalisasi perdagangan jasa penerbangan. *General Agreement on Trade in Services (GATS)* memiliki mandat untuk meliberalisasi dan memperluas semua sektor jasa. Prinsip-prinsip perdagangan jasa yang tercantum dalam GATS, seperti *most-favoured nation* atau *non-discrimination*, transparansi, *national treatment* dan akses pasar adalah landasan dalam melaksanakan liberalisasi perdagangan jasa. *Annex* mengenai jasa transportasi udara yang terdapat di dalam GATS berlaku aturan dan prinsip bagi tiga aktivitas yang spesifik yang berkenaan dengan transportasi udara, yaitu jasa perbaikan dan pemeliharaan pesawat, penjualan dan pemasaran jasa transportasi udara serta *Computer Reservation System* (jasa penjualan tiket secara online). Ini berarti bahwa GATS tidak berlaku untuk tindakan-tindakan yang mempengaruhi hak lintas atau jasa yang secara langsung terkait dengan pelaksanaan hak lintas pesawat udara.

### **Implementasi Dari Kebijakan Ruang Udara Terbuka (*Open Sky Policy*) di Indonesia Dalam Rangka Liberalisasi Perdagangan Jasa Penerbangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan adalah landasan hukum bagi penyelenggaraan jasa penerbangan di Indonesia. Undang-Undang ini adalah pengganti dari undang-undang yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 ini lahir karena terjadi perubahan yang signifikan terhadap sistem lalu lintas udara di dunia, khususnya berkaitan dengan liberalisasi dan faktor ekonomi. Perpindahan manusia dari satu negara ke negara lain, pergerakan modal serta kebijakan transportasi dalam satu region dan perdagangan dunia, khususnya perdagangan jasa penerbangan, adalah beberapa faktor yang menjadi latar belakang dari lahirnya undang-undang ini.

Berkaitan dengan liberalisasi perdagangan jasa penerbangan, tarif mempunyai peran yang sangat penting dalam angkutan udara, baik bagi perusahaan penerbangan, pengguna jasa angkutan udara maupun bagi pemerintah. Bagi perusahaan penerbangan, tarif penerbangan yang tinggi akan menjadikan perusahaan sehat, dan sebaliknya tarif penerbangan yang terlalu rendah dapat mengancam

kelangsungan hidup perusahaan penerbangan. Bagi penumpang, tarif yang murah akan menjadikan penumpang dapat menikmati jasa angkutan udara serta memiliki kesempatan memilih yang lebih besar, dan sebaliknya, tarif yang tinggi akan menjadikan mereka tidak dapat menikmati jasa angkutan udara. Bagi pemerintah, tarif merupakan sarana untuk mengendalikan keseimbangan antar kebutuhan masyarakat atas jasa angkutan udara dengan kelangsungan hidup perusahaan penerbangan.

Menurut rekomendasi ICAO, tarif yang dikenakan kepada penumpang dalam perjanjian angkutan udara internasional harus disepakati oleh perusahaan penerbangan yang ditunjuk (*designated airline*) setelah dibahas bersama antarperusahaan penerbangan yang bersangkutan. Tarif yang telah disepakati digunakan dalam angkutan udara internasional kemudian disetujui oleh para pihak yang berjanji (*double approval*). Besaran tarif harus wajar dengan mempertimbangkan semua biaya operasional, pelayanan dan unsur-unsur lain dengan keuntungan yang wajar dalam mempertimbangkan tarif yang dikenakan oleh perusahaan penerbangan lainnya.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan mengatur mengenai tarif angkutan udara niaga terjadwal dalam negeri pada Pasal 126 hingga Pasal 130. Dalam Undang-Undang ini, pemerintah hanya campur tangan terhadap tarif penumpang angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri kelas ekonomi. Tarif kelas non-ekonomi diserahkan kepada hukum pasar (*supply deman*) tanpa campur tangan pemerintah. Campur tangan pemerintah pada penentuan tarif kelas non-ekonomi hanya sebatas pada penentuan prosentase dari kapasitas tempat duduk, yaitu pemerintah merekomendasikan perusahaan angkutan udara niaga terjadwal menyediakan 40% kapasitas tempat duduk untuk non-ekonomi, sedangkan sisanya 60% untuk kelas ekonomi. Campur tangan pemerintah terhadap penetapan tarif angkutan udara niaga berjadwal tersebut dimaksudkan untuk melindungi kepentingan masyarakat, sementara itu kebebasan menentukan tarif yang dilakukan oleh perusahaan angkutan udara niaga berjadwal tersebut dimaksudkan untuk menjamin kelangsungan hidup perusahaan angkutan udara niaga berjadwal.

*Cabotage* diatur dalam Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan. Menurut Pasal tersebut, kegiatan angkutan udara niaga yang melayani angkutan udara di dalam negeri hanya dapat diusahakan oleh badan hukum Indonesia, baik Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Hukum Milik Swasta (BUMS) maupun koperasi yang telah mendapatkan izin dari Menteri Perhubungan. Dalam Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2009, asas *cabotage* diatur dalam Pasal 85. Menurut pasal tersebut, asas *cabotage* tetap dipertahankan. Angkutan udara niaga terjadual dalam negeri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara niaga nasional, baik milik BUMN, BUMD, maupun BUMS yang berbentuk Perseroan Terbatas yang telah mendapat izin usaha angkutan udara niaga terjadual. Namun demikian, dalam keadaan tertentu dan bersifat sementara, atas inisiatif instansi pemerintah dan/atau atas permintaan badan usaha angkutan udara niaga nasional yang bersangkutan, angkutan udara niaga terjadual dapat melakukan kegiatan angkutan udara niaga tidak terjadual setelah mendapat persetujuan dari Menteri Perhubungan, asalkan kegiatan angkutan udara niaga tidak terjadual yang dilaksanakan oleh badan usaha angkutan udara niaga terjadual tersebut tidak menyebabkan terganggunya pelayanan pada rute yang menjadi tanggung jawabnya dan pada rute yang masih dilayani oleh badan usaha angkutan udara niaga terjadual lainnya.

Asas *cabotage* merupakan hak prerogatif negara berdaulat yang diakui di dalam Pasal 7 Konvensi Chicago 1944. Menurut Pasal tersebut, setiap negara berhak menolak pemberian izin pesawat udara asing yang melakukan angkutan penumpang, barang dan pos secara komersial dalam negeri. Secara historis, konsep *cabotage* berasal dari hukum maritime. Istilah *cabotage* berasal dari "*cabot*" atau "*chabot*" dari Bahasa Perancis yang artinya kapal kecil. Istilah tersebut mungkin dari Bahasa Spanyol, dari asal kata "*cabo*" yang berarti "*cape*" (tanjung) yang artinya angkutan dari tanjung ke tanjung yang lain dalam satu pantai misalnya dari Tanjung Priok di Jakarta ke Tanjung Emas di Semarang, kemudian berkembang dari satu tanjung ke tanjung lain dalam pantai yang berbeda, misalnya dari Tanjung Priok di Jakarta ke Banjarmasin.

Asas *cabotage* dalam Pasal 7 Konvensi Chicago 1944 artinya adalah hak prerogatif yang diberikan kepada negara anggota ICAO untuk mengatur angkutan penumpang, barang, dan pos secara komersial penerbangan dalam negeri. Dahulu penerbangan dari Singapore ke London atau dari Hongkong ke London, atau dari Melbourne ke London merupakan asas *cabotage* karena Singapore, Hongkong maupun Australia merupakan wilayah jajahan Inggris. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1970, Perjanjian Indonesia-Thailand, Indonesia pernah memberi *cabotage* kepada Thailand yang mengizinkan penerbangan Jakarta-Medan-Singapore-Kuala Lumpur-Bangkok-Hongkong-Tokyo pp. Jakarta-Medan adalah ruas *cabotage*.

Dalam rangka kebijakan liberalisasi pertukaran hak-hak penerbangan (*traffic right*) secara multilateral, kemungkinan akan dibentuk "*Aviation Union of States*" yang

sejalan dengan konsep perdagangan WTO/GATT khususnya GATS (perdagangan jasa) untuk memperbaiki kegagalan Konferensi Chicago 1944 yang mempertukarkan hak-hak penerbangan secara multilateral dengan melepaskan asas *cabotage* yang akan menukarkan hak-hak penerbangan secara multilateral. Bagi negara-negara yang penerbangannya belum memadai, tidak perlu terburu-buru mengikuti konsep liberalisasi tersebut yang nantinya akan diikuti dengan *World's Mega-Carriers*.

Sebagaimana telah disebutkan bahwa *cabotage* adalah hak prerogatif dari suatu negara untuk mengangkut penumpang, barang dan/atau pos secara komersial di dalam negeri suatu negara. Hak angkutan udara niaga dalam negeri tersebut diberikan kepada perusahaan penerbangan nasional, dan tidak diberikan kepada perusahaan asing manapun, kecuali atas pertimbangan untuk kepentingan nasional negara yang bersangkutan, misalnya Amerika Serikat pernah memberi hak *cabotage* kepada perusahaan penerbangan asing pada saat terjadi pemogokan besar-besaran, demikian pula Australia. Garuda Indonesia *Airways* juga pernah diberi hak *cabotage* oleh Australia, dimana Garuda Indonesia berhak mengangkut penumpang, barang dan pos secara komersial di dalam negeri Australia. Dalam hal demikian, Australia juga dapat menuntut hak *cabotage* di wilayah kedaulatan Indonesia berdasarkan asas *most-favour nation* dalam GATS dan asas reciprositas dalam Hukum Internasional.

Sejak pembahasan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan, Indonesia telah mempertahankan asas *cabotage*. Pada saat itu terdapat dua perbedaan pendapat. Pihak yang menginginkan dilepaskannya asas *cabotage* berpendapat bahwa jika Indonesia tidak segera melepaskan asas *cabotage*, maka bila Eropa yang sudah menjadi uni, Garuda Indonesia tidak dapat melakukan penerbangan ke Roma, di Italia ke Schiphol di Belanda, karena rute tersebut merupakan *cabotage* negara-negara Uni Eropa. Sedangkan mereka yang menginginkan asas *cabotage* tetap dipertahankan berpendapat bahwa jika asas *cabotage* dilepaskan, maka perusahaan penerbangan asing dapat melakukan penerbangan dalam negeri Indonesia. Apabila perusahaan asing beroperasi di dalam negeri Indonesia, maka perusahaan penerbangan nasional tidak akan mampu bersaing dengan perusahaan penerbangan asing yang beroperasi di Indonesia. Alasan lainnya adalah angkutan udara di Eropa tidak akan menjadi negara Uni, sebab Belanda tidak mungkin menyerahkan *traffic right* kepada Negara Uni Eropa, karena sebagian besar pendapatan nasional Belanda berasal dari sector angkutan udara. Belanda adalah negara kecil yang memiliki posisi yang sangat menguntungkan karena sebagian besar angkutan udara dari atau ke

Eropa selalu melalui Schippol. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka pada tahun 1992 Indonesia tetap mempertahankan asas *cabotage*.

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*). Kebijakan *open sky* yang diterapkan di Indonesia diartikan sebagai terbukanya wilayah udara Indonesia atas berbagai penerbangan asing untuk melewati dan mendarat di bandara-bandara di wilayah Indonesia.

Sejalan dengan meningkatnya permintaan pasar akan layanan di bidang industri jasa angkutan udara di Indonesia, pemerintah perlu mengambil langkah tepat untuk memanfaatkan peluang dengan memperkuat perundang-undangan terutama yang berkaitan dengan jasa angkutan udara khususnya angkutan udara internasional. Arah kebijakan pemerintah Indonesia dalam hal angkutan udara internasional adalah: 1. Pertukaran *traffic rights* yang didasarkan atas prinsip resiprositas (timbal balik) dan saling menguntungkan tanpa mengorbankan kepentingan nasional; 2. Memperhatikan kemampuan perusahaan angkutan udara nasional dalam bersaing di pasar angkutan udara internasional; 3. Evaluasi dan penetapan rute-rute penerbangan internasional didasarkan atas pertimbangan aspek ekonomi nasional, politik, komersil perusahaan angkutan udara nasional dan memperhatikan keterkaitannya dengan rute domestik; 4. Mengikutsertakan perusahaan angkutan udara swasta nasional dalam persaingan di pasar angkutan udara internasional; 5. Kebijakan pertarifan ditentukan dengan menggunakan standard dan mekanisme IATA (*International Air Transport Association*); dan 6. Pemerintah tidak melakukan proteksi, tetapi hanya akan “campur tangan” apabila perusahaan angkutan udara nasional memperoleh perlakuan tidak wajar dan diskriminatif dari negara mitra wicara atau persaingan tidak wajar yang dilakukan oleh perusahaan negara mitra.

Sementara kerja sama sub-regional yang sudah berjalan dan diikuti oleh pemerintah Indonesia antara lain: 1. Brunei – Indonesia – Malaysia – Philippines – *East ASEAN Growth Association* (BIMP-EAGA). Kerjasama ini terlahir pada 21 Februari

1995 dengan ditandatanganinya *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia dan Filipina di Bandar Seri Begawan. Berdasarkan MoU tersebut, dilakukan kerjasama bilateral antar anggota BIM-EAGA untuk sektor penerbangan yang bertujuan untuk melakukan penerbangan berjadual dan tidak berjadual (penumpang dan kargo) dengan hak kebebasan ketiga dan keempat ke 13 (tiga belas) points di kawasan BIMP-EAGA, namun dengan batasan kapasitas angkut, frekuensi penerbangan, dan jenis pesawat terbang yang digunakan. Dalam perkembangannya, kerjasama antar negara yang tergabung dalam BIMP-EAGA ini telah menerapkan hak kebebasan kelima (*fifth freedom traffic rights*), namun penerapannya masih *case-by case basis* (kasus per kasus); 2. Indonesia Malaysia Thailand *Growth Triangle* (IMT-GT). Pertemuan ITG pertama kali diselenggarakan pada tanggal 20-21 Juni 2002 di Langkawi, Malaysia menghasilkan 4 (empat) Sub ITGs dan menunjuk negara yang berpartisipasi untuk menjadi koordinator dari tiap-tiap Sub ITG. Indonesia dipilih menjadi koordinator Sub ITG sektor perhubungan udara. Dalam rangka meningkatkan efektifitas pertumbuhan ekonomi di kawasan IMT-GT dan untuk menghubungkan titik-titik bandara (*points*) di sub region, dalam pertemuan Sub ITG yang pertama pada tanggal 11-13 Oktober 2004 di Bukittinggi, Indonesia, telah disepakati *Term of Reference* untuk kerjasama angkutan udara. Forum diskusi yang terdiri dari delegasi dari Indonesia, Malaysia dan Thailand ini dibentuk dengan harapan untuk mempermudah pencapaian integrasi layanan angkutan udara di kawasan ASEAN sebagai refleksi dari ASEAN Vision 2020. Forum atau yang lebih dikenal sebagai *Working Group Area* ini membahas strategi dan realisasi kegiatan yang harus dilakukan oleh para negara anggota dalam kerangka liberalisasi sektor angkutan udara menuju ASEAN *Open Sky* 2015. Forum ini juga membahas strategi untuk meningkatkan partisipasi, kerjasama, dan koordinasi secara aktif dari berbagai pihak yang terkait dengan isu *open sky policy*, terutama membahas bagaimana meningkatkan kerjasama dan koordinasi antara pemerintah dengan pihak swasta dari ketiga negara yang tergabung di dalamnya. Sub region ini diharapkan dapat membentuk hub untuk sektor angkutan udara yang dapat dijadikan benchmark bagi *growth triangles* lainnya di kawasan ASEAN.

Dalam upaya liberalisasi jasa angkutan udara sebagai refleksi dari ASEAN Vision, pembentukan sub-sub regional sebagai bentuk kerjasama atau *working group* antar anggota ASEAN, dihadapkan pada berbagai kendala yang perlu mendapat perhatian dari para pemimpin negara anggota. *Pertama*, peningkatan *air linkages* antar

*points* di kawasan BIMP-EAGA ini berjalan sangat lambat. Perusahaan penerbangan sendiri mengeluhkan mengenai pengembangan layanan di titik-titik di kawasan BIMP-EAGA sangat sulit dilakukan karena adanya kendala finansial. *Kedua*, belum terlibatnya *stakeholders* secara aktif dan integratif dalam BIMP-EAGA, seperti perusahaan penerbangan, pariwisata dan *stakeholder* lain. *Ketiga*, ketidakseimbangan jumlah frekuensi penerbangan dari negara A ke negara B. Kendala lain adalah kesiapan infrastruktur airport di negara-negara anggota.

Sementara tantangan utama yang dihadapi dalam kerjasama BIMP-EAGA adalah *pertama*, bagaimana menarik investasi asing (di luar ASEAN) untuk masuk ke kawasan BIMP-EAGA di era kompetitif. *Kedua*, BIMP-EAGA juga diharapkan dapat lebih memantapkan fungsi, peran dan kewenangannya, agar keputusan yang dihasilkan dapat lebih efektif dan efisien. Tantangan *ketiga* bagi kerjasama ini adalah bagaimana meningkatkan *market demands* penerbangan ke dan dari negara anggotanya, karena kesuksesan *open sky policy* sangat bergantung pada *market demands*. Tantangan lain bagi kerjasama sub regional ini adalah bagaimana mengkoordinasikan kerjasama antar berbagai pihak terkait, seperti tercermin dalam *development strategies*. Selain itu, pengembangan industri pariwisata juga menjadi tantangan yang tidak kalah pentingnya bagi negara anggota, mengingat pariwisata sebagai salah satu faktor penunjang penting bagi terlaksananya liberalisasi angkutan udara.

Kebijakan *open sky* juga tidak terlepas dari kebijakan (*national policies*) tiap-tiap negara yang bersangkutan. Kerjasama dan koordinasi pihak-pihak yang terkait di dalamnya, kerjasama antar institusi, juga menjadi kunci kesuksesan pelaksanaan kebijakan ini. Bagi pemerintah Indonesia sendiri, saat ini masih menghadapi beberapa kendala dalam upaya meningkatkan *market demands*. Pariwisata di Indonesia, yang menjadi daya tarik unggulan dalam menarik wisatawan mancanegara mengalami penurunan yang cukup drastis. Kesan masyarakat dunia terhadap kondisi umum politik dan sosial Indonesia sangat berpengaruh terhadap perkembangan industri pariwisata Indonesia. Masalah lain adalah perangkat hukum yang belum terintegrasi dengan baik. Industri penerbangan sipil tidak dapat berkembang hanya dengan kebijakan yang dibuat oleh Departemen Perhubungan karena aspek-aspek hukum dan operasional penerbangan sipil sangat tergantung pula pada kebijakan yang dibuat oleh departemen terkait. Oleh karena itu selama departemen-departemen terkait kebijakannya hanya terfokus pada pencapaian target masing-masing, maka industri penerbangan sulit berkembang.

Peningkatan kualitas dan kapasitas maskapai penerbangan serta jasa angkutan udara Indonesia perlu ditingkatkan agar dapat bersaing dengan negara anggota ASEAN lainnya. Kebijakan yang tidak kalah pentingnya adalah kebijakan keamanan dan keselamatan penduduk Indonesia dan warga negara asing.

Harmonisasi dan koordinasi antara instansi terkait di Indonesia, khususnya instansi pemerintah dan swasta yang berhubungan langsung dan terlibat dalam pengembangan dan pembangunan kebijakan udara terbuka (*open sky policy*) perlu ditingkatkan dan disinergikan, sehingga kebijakan yang dikeluarkan oleh masing-masing instansi, seperti Departemen Perhubungan, Departemen Pariwisata, Departemen Pekerjaan Umum, maskapai penerbangan, Angkasa Pura dan instansi lainnya saling mendukung dan membangun suatu sistem angkutan udara yang memiliki daya saing global.

### **Implikasi Diberlakukannya Kebijakan Ruang Udara Terbuka (*Open Sky Policy*) Bagi Indonesia dalam Rangka Liberalisasi Perdagangan Jasa Penerbangan**

Ada dua hal penting yang harus mendapat perhatian lebih lanjut sebagai akibat dari adanya kebijakan ruang udara terbuka terhadap Indonesia. *Pertama*, kebijakan ruang udara terbuka secara tidak langsung telah mengurangi kedaulatan negara atas ruang udaranya. Faktor ekonomi merupakan alasan penting di balik perubahan tersebut. *Kedua*, kebijakan ruang udara terbuka, khususnya yang diperkenalkan oleh Uni Eropa menjadikan faktor keselamatan dan keamanan penerbangan sebagai salah satu alasan lahirnya kebijakan tersebut.

Secara geografis dan politik, Indonesia berbeda dengan Uni Eropa. Mengadopsi kebijakan ruang udara terbuka, dipandang kurang menguntungkan bagi Indonesia, mengingat Indonesia adalah negara yang memiliki ruang udara sangat luas. Memang faktor ekonomi patut menjadi perhatian Indonesia di balik lahirnya kebijakan *open sky* tersebut. Namun tidak boleh mengesampingkan faktor-faktor lain yang tidak kalah pentingnya. Dalam kaitan ini, Indonesia harus memiliki *grand desain* dalam pengelolaan ruang udara sebagai salah satu asset negara yang memiliki nilai strategis, baik dilihat dari aspek ekonomi, politik, sosial, budaya serta pertahanan keamanan. Kepentingan-kepentingan ekonomi harus diimbangi oleh pertimbangan-pertimbangan politik (antara lain perlindungan terhadap industri penerbangan domestik), sosial, budaya dan pertahanan dan keamanan. Pembuatan kebijakan di sektor penerbangan tanpa mengabaikan pertimbangan-pertimbangan tersebut akan sangat membahayakan bagi kelangsungan kehidupan bangsa secara keseluruhan.

Sehubungan dengan itu, bagi Indonesia yang perlu dikembangkan sebenarnya bukan *open sky policy*, melainkan *national air economic policy* yang memperhitungkan segala aspek yang terkait secara komprehensif.

Sejak awal pertumbuhannya, dunia penerbangan telah menjadikan faktor keselamatan (*safety*) dan keamanan (*security*) sebagai hal yang sangat penting. Dengan perkataan lain, bisnis penerbangan identik dengan persoalan keselamatan dan keamanan. Maraknya ancaman terorisme telah membawa dampak yang sangat besar terhadap dunia penerbangan, salah satu diantaranya adalah lahirnya aturan-aturan yang sangat ketat bagi penumpang dalam membawa barang bawaan.

Sebagaimana telah dikemukakan di muka alasan keselamatan dan keamanan yang menyebabkan kebijakan ruang udara terbuka Eropa lahir. Atas alasan keselamatan pula, Uni Eropa melarang maskapai penerbangan Indonesia untuk terbang ke seluruh negara anggota Uni Eropa. Tanpa menutup adanya motif lain dari pihak Uni Eropa dalam kebijakan pelarangan terbang maskapai penerbangan Indonesia, namun faktor keselamatan tampaknya merupakan sesuatu yang sulit untuk dihindari, karena kondisi penerbangan dalam negeri memperlihatkan tingkat keselamatan penerbangan yang kurang memadai. Melalui kebijakan tersebut, Uni Eropa dapat menjaga kredibilitas dunia penerbangan anggotanya.

Pelajaran penting bagi Indonesia adalah bahwa upaya meningkatkan kualitas keselamatan penerbangan hendaknya jangan hanya ditujukan sebagai respon jangka pendek untuk kembali dapat menerbangi kawasan Uni Eropa. Peningkatan kualitas keamanan dan keselamatan penerbangan harus merupakan kebijakan nasional berkelanjutan yang bertujuan untuk menjaga kredibilitas dunia penerbangan.

## **Penutup**

Implementasi dari kebijakan ruang udara terbuka (*open sky policy*) di Indonesia masih banyak terdapat kekurangan. Hal ini disebabkan karena banyak faktor yaitu: kekurangsiapan pemerintah dalam melindungi industri penerbangan dalam negeri, dengan belum menyediakan aturan hukum yang jelas mengenai penetapan tariff; kekurangsiapan operator dalam menyelenggarakan jasa penerbangan; kurangnya sarana dan prasarana untuk menuju *open sky*.

Terdapat implikasi secara ekonomi, sosial, pertahanan dan keamanan dari diberlakukannya kebijakan ruang udara terbuka (*open sky policy*) bagi Indonesia.

Akan tetapi, implikasi yang paling menonjol dari ketiga hal ini adalah implikasi secara ekonomi dan pertahanan. Pemerintah segera membuat aturan teknis mengenai penerapan kebijakan *open sky* ini agar Indonesia tidak hanya menjadi konsumen dalam persaingan antar negara.

### Daftar Pustaka

- B. Tatelman, Todd, *Legal Developments in International Civil Aviation*, Congressional Research Service, The Library of Congress, 2006.
- Claessens, Stijn, and Marion Jansen, 2000, *Internationalization of Financial Services, Issues and Lessons for Developing Countries*. Kluwer Law International, New York.
- Council of ICAO, "Developments in International Air Transport Regulation and Liberalization" supplement to A37-WP/5 EC/1, diambil dari <http://www.icao.int/icao/en/atb/epm/index.html> tanggal 23 Maret 2011.
- D., Hummels, "Transportation Costs and International Trade in The Second Era of Globalization", *The Journal of Economic Perspectives* 21, 3, 2007.
- F. Crabtree, Benyamin, *Doing Qualitative Research*. Sage Publication, London, 1995.
- Hindley, *Trade Liberalization in Aviation Services: Can the Doha Round Free Flights?* AEI Press, 2004.
- J. E. and V. Trindade, Rauch, "Ethnic Chinese Networks in International Trade", *Review of Economics and Statistics*, 84, 2000.
- Kono, Masamichi, *Opening Market in Financial Services and the Role of the GATS*, Special Studies, WTO Secretariat, Geneva, 1998. L. Schless, Adam, "Opened Skies: Loosening the Protectionist Grips on International Civil Aviation" dalam *Emory International Law Review* Vol. 8, 1994.
- Likada, Frans, *Masalah Lintas di Ruang Udara*, Binacipta, Bandung, 1987.
- OECD, *OECD Workshop on Principles for the Liberalization of Air Cargo Transportation: Principles for the Liberalization of Air Cargo*, 2000, diambil dari <http://www.oecd.org/dataoecd/7/9/1806687.pdf>
- P., Hanlon, *Global Airlines: Competition in a Transnational Industry*, Third Edition, Elsevier, 2006.
- W. and P. Sauve, Hubner, "Liberalizing Scenarios for International Air Transport", *Journal of World Trade*, 35(5), 2001.
- World Trade Organization, *Second Review of the Air Transport Annex: Developments in the Air Transport Sector (Part Three)*, Note by the Secretariat, document S/C/W/270/Add.2, 2007.