

## PENERAPAN ASEAN OPEN SKY DAN KAITANNYA DENGAN KEDAULATAN UDARA INDONESIA

Soegiyono

Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan  
Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional  
E-mail : yonno54@yahoo.com

### **ABSTRACT**

*ASEAN open sky is a form of policy to open the airspace between fellow members of ASEAN countries. ASEAN open sky policy is part of the purpose of the establishment of the ASEAN Economic Community in an effort to boost the economy in the ASEAN region to improve competitiveness in the international fora so that the economy can grow evenly, also improve people's lives, and the main thing is to reduce poverty. ASEAN open sky does offer access to a huge market, huge profits, increase tourist attraction, as well as the flight frequency will increase. Problems in this study is how ASEAN open sky in Indonesia in relation to the air sovereignty of Indonesia with the aim of knowing the Indonesian government's efforts in addressing the implementation of the ASEAN open sky policy. Methods this study uses normative juridical methodology. Results of the study is the application of the principles and process of enforcement of cabotage gradually in Indonesian territory is a form of execution and also safeguard against the imposition of open sky in the airspace of the sovereignty of the Republic of Indonesia.*

*Keywords: ASEAN Open Sky, State's Sovereignty, Air Space, Implementation.*

### **ABSTRAK**

Ruang udara terbuka ASEAN merupakan bentuk kebijakan untuk membuka wilayah udara antara sesama anggota negara ASEAN. Kebijakan ruang udara terbuka ASEAN adalah bagian dari tujuan pembentukan Masyarakat Ekonomi ASEAN dalam upaya untuk meningkatkan perekonomian di kawasan ASEAN untuk meningkatkan daya saing di fora internasional sehingga perekonomian dapat tumbuh merata, juga meningkatkan kehidupan masyarakat, dan hal utama adalah untuk mengurangi kemiskinan. Ruang udara terbuka ASEAN menawarkan akses ke pasar yang besar, keuntungan besar, meningkatkan daya tarik wisata, serta frekuensi penerbangan akan meningkat. Permasalahan dalam kajian ini adalah bagaimana ruang udara terbuka ASEAN di Indonesia dalam kaitannya dengan kedaulatan udara Indonesia dengan tujuan untuk mengetahui upaya pemerintah Indonesia dalam menangani pelaksanaan dari kebijakan langit terbuka ASEAN. Metode kajian ini menggunakan metodologi yuridis normative. Hasil kajian adalah Penerapan prinsip *cabotage* dan proses pemberlakuan secara bertahap dalam wilayah Indonesia merupakan bentuk pelaksanaan dan sekaligus upaya perlindungan terhadap pemberlakuan ruang udara terbuka dalam wilayah udara kedaulatan Republik Indonesia.

Kata Kunci: Ruang Udara Terbuka ASEAN, Kedaulatan Negara, Ruang Udara, Penerapan.

## 1. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dalam waktu dua dekade terakhir ini berkembang perubahan yang signifikan dalam pengaturan kebijakan transportasi udara serta kegiatan kerja sama jasa transportasi udara yang dilakukan oleh negara-negara di dunia (Mahmud, 2012). Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi perubahan lingkungan dalam industri tersebut menyusul kemunculan banyak maskapai penerbangan baru yang menambah padat jumlah maskapai penerbangan dalam bisnis ini, serta adanya perubahan situasi ekonomi, maupun karena ketatnya aturan main yang diterapkan secara berbeda-beda oleh masing-masing negara. Kerja sama ini terjadi di berbagai belahan dunia mulai dari kawasan Amerika Utara, Amerika Latin, Eropa, Pasifik, hingga ke Asia Tenggara.

Bentuk kerja sama yang kini banyak terjadi antar negara adalah ruang udara terbuka (*open sky*), yang tujuannya adalah untuk meliberalisasi jasa transportasi udara baik secara parsial maupun secara penuh. Dalam kerja sama ruang udara terbuka, terdapat sekumpulan aspek kebijakan yang dilakukan secara berbeda, misalnya deregulasi kapasitas dan penghapusan kendali pemerintah atas harga yang ditetapkan, yang berdampak pada melonggarnya peraturan-peraturan dalam industri jasa transportasi udara (Sasmita, 2012).

Strategi ruang udara terbuka ini sendiri dapat dilakukan oleh negara-negara baik secara bilateral, regional, maupun multilateral (Martono dan Sudiro, 2012). Secara khusus, ruang udara terbuka mendorong terjadinya kompetisi yang makin ketat antara maskapai-maskapai penerbangan, yang memungkinkan maskapai-maskapai dari negara ketiga untuk dapat melayani rute-rute yang ada di antara dua negara dan memberi keleluasaan bagi para maskapai untuk mengembangkan rute-rute dan jaringan layanan yang ingin maskapai-maskapai tersebut pilih.

Inisiatif untuk meliberalisasi penuh pasar transportasi udara melalui perjanjian ruang udara terbuka pertama kali berasal dari Amerika Serikat (AS) yaitu pada tahun 1979, sampai pada perjanjian ruang udara terbuka antara AS dan Uni Eropa yang berlaku sejak tanggal 2 Maret 2007 (Mahmud, 2012). Demikianlah inisiatif untuk melakukan ruang udara terbuka akhirnya menyebar ke berbagai belahan dunia termasuk ke ASEAN.

Berkaitan dengan tumbuh dan berkembangnya ASEAN sebagai kawasan regional, negara-negara anggota ASEAN ingin mewujudkan suatu pasar tunggal penerbangan ASEAN pada akhir tahun 2015. Kebijakan regional tersebut telah disepakati oleh seluruh negara anggota ASEAN yang tertuang dalam ASEAN MAAS (*ASEAN Multilateral Agreement on Air Services*) yang ditandatangani pada tanggal 20 Mei 2009 di Manila, Filipina (Forsyth, 2004).

ASEAN MAAS telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia (Perpres RI) Nomor 74 Tahun 2011 tentang Pengesahan Persetujuan Multilateral ASEAN mengenai Jasa Angkutan Udara yaitu Protokolnya pertama Kebebasan Hak Angkut Ketiga dan Keempat yang Tidak Terbatas dalam Subkawasan ASEAN dan Protokol kedua mengenai Kebebasan Hak Angkut Kelima yang Tidak Terbatas dalam Subkawasan ASEAN.

Kesepakatan regional ASEAN MAAS tersebut berlandaskan deklarasi ASEAN Bali Concord II pada KTT ASEAN ke-9 bulan Oktober tahun 2003 di Bali. Deklarasi tersebut menghasilkan suatu sasaran ekonomi regional dengan membentuk Komunitas ASEAN

2015 (*ASEAN Community 2015*) yang berlandaskan tiga pilar yakni Komunitas Keamanan ASEAN (*ASEAN Security Community*), Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community*), dan Komunitas Sosial-Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Cultural Community*) (Mahmud, 2012).

Dalam Komunitas Ekonomi ASEAN salah satu tujuannya adalah integrasi dalam bidang transportasi udara. Hal tersebut juga ditegaskan dalam *ASEAN Framework Agreement for The Integration of Priority Sectors* (AFAIPS) yang telah disepakati pada KTT ASEAN ke-10 tanggal 29 November 2004 di Vientiane, Laos.

Indonesia telah mengesahkan AFAIPS melalui Perpres RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pengesahan Persetujuan Kerangka Kerja ASEAN Untuk Integrasi Sektor-Sektor Prioritas. AFAIPS merupakan suatu kesepakatan kerangka kerja negara-negara ASEAN untuk mengintegrasikan beberapa sektor yang diprioritaskan atau dianggap penting, dan jasa transportasi udara merupakan salah satu dari 11 sektor-sektor prioritas yang akan diintegrasikan (Mahmud, 2012).

ASEAN MAAS secara umum mengatur mengenai liberalisasi di bidang jasa transportasi udara khususnya jasa angkutan udara penumpang yang diwujudkan dalam bentuk ASEAN ruang udara terbuka pada tahun 2015. Implementasi ASEAN ruang udara terbuka ini dilakukan secara bertahap yang tahapan-tahapannya ditentukan dalam protokol-protokol yang terdapat dalam ASEAN MAAS (Inaca, 2012).

Dalam UU RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, terdapat ketentuan mengenai ruang udara terbuka yakni terdapat dalam Pasal 90 yang menetapkan bahwa pembukaan pasar angkutan udara menuju ruang udara terbuka tanpa batasan hak angkut udara 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 dan timbal (Pramono, 2011).

Indonesia adalah negara kepulauan yang terdiri atas berbagai gugusan pulau, selain itu, jumlah penduduk Indonesia juga sangat besar. Dua faktor tersebut adalah hal mendasar yang menjanjikan prospek bisnis penerbangan di Indonesia kedepan. Dengan jumlah penduduk yang besar, letak geografis yang terpisah antara kepulauan, serta Indonesia yang memiliki dua puluh tujuh bandara internasional, mengadopsi kebijakan ruang terbuka ini merupakan kesempatan emas untuk menambah lapangan pekerjaan, menambah jumlah investor dalam industri penerbangan, meningkatkan konektivitas dalam aktivitas tujuan pariwisata Indonesia, bahkan dapat menstimulasi tumbuhnya produksi pesawat terbang dalam negeri serta masih banyak kesempatan lain yang bermuara pada meningkatnya jumlah devisa negara (Kementerian Perhubungan, 2010).

Menguntungkan dari segi kepentingan ekonomi bukan berarti tanpa ada hambatan. Mengadopsi kebijakan ruang terbuka tersebut juga secara tidak langsung telah mengurangi kedaulatan Indonesia atas wilayah udaranya, serta terdapat implikasi secara sosial, pertahanan dan keamanan jika Indonesia tidak siap menghadapinya. Dalam kaitan ini, Indonesia harus mempersiapkan diri secara menyeluruh, harus memiliki *grand desain* dalam pengelolaan ruang udara sebagai salah satu aset 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.

Indonesia harus introspeksi pada kasus maskapai penerbangan Indonesia dilarang terbang ke negara-negara Eropa. Indonesia dianggap tidak memenuhi prosedur keselamatan penerbangan internasional. Hingga saat ini, Indonesia masih berada dalam kelompok negara yang mendapat penilaian kategori dua dari *Federal Aviation Administration* (FAA) yang mengacu kepada standar keamanan terbang internasional seperti yang telah ditentukan dalam regulasi *International Civil Aviation Organization* (ICAO) (Auliani, 2014). Masuknya Indonesia dalam kategori dua menunjukkan bahwa Indonesia belum mampu memenuhi persyaratan minimum keamanan terbang internasional. Selain itu, sarana dan prasarana dalam dunia penerbangan masih kurang. Hukum udara dan antariksa yang pasti di Indonesia belum lengkap, ini semua jika diabaikan dapat berimplikasi pada masalah pertahanan dan keamanan yang cukup serius (beritasatu, 2015).

Salah satu yang harus dicermati adalah deregulasi terhadap penerapan prinsip *Cabotage*. Lemahnya pengawasan (*direct or indirect investment*) bidang angkutan udara, sehingga membuka peluang terjadi penyelundupan hukum investasi, yang akhirnya pasar nasional dikuasai asing melalui badan hukum Indonesia yang dibentuknya (*Cabotage*).

Di Indonesia ini hampir semua penerbangan logistik itu dikendalikan oleh swasta atau penerbangan asing. Pelayanan penerbangan di Indonesia tersebut dianggap sudah melanggar prinsip *cabotage* (beritasatu, 2015). Dari segi kebijakan, Indonesia dinilai terlalu membebaskan rute penerbangan, maskapai asing yang masuk ke Indonesia hanya kelas penerbangan murah, bukan penerbangan kelas premium. Akibatnya, secara ekonomis, penumpang Indonesia lebih memilih layanan penerbangan murah maskapai asing.

## 1.2 Permasalahan

Berdasarkan uraian di latar belakang, permasalahan dalam kajian ini adalah bagaimana kaitannya antara kedaulatan wilayah udara Indonesia dengan penerapan kebijakan ruang udara terbuka ASEAN? dan bagaimanakah upaya pemerintah Indonesia dalam menghadapi penerapan dari kebijakan ruang udara terbuka ASEAN.

## 1.3 Tujuan

Tujuan kajian ini adalah untuk mengetahui keterkaitan antara kedaulatan dengan penerapan kebijakan ruang udara terbuka ASEAN dan untuk mengetahui juga upaya pemerintah Indonesia dalam menghadapi penerapan dari kebijakan ruang udara terbuka ASEAN.

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Kedaulatan Negara

Pengertian kedaulatan tidak dapat dipisahkan dari pengertian negara, karena negara sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan. Kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi atau

kekuasaan yang tidak terletak dibawah kekuasaan lain (Starke, 2007). Kekuasaan tertinggi ini mempunyai batas-batasnya. Ruang berlaku kekuasaan tertinggi ini dibatasi oleh batas-batas wilayah negara tersebut (Huda, 2010).

Menurut hukum internasional batas wilayah negara terdiri dari tiga matra yaitu darat, laut dan udara. Jika wilayah laut merupakan perluasan dari wilayah daratan, wilayah udara suatu negara mengikuti batas-batas wilayah negara di darat dan laut (Kusumaatmadja dan Agus, 2003). Hal ini tercermin dalam Pasal 1 Konvensi Paris 1919 yang menegaskan bahwa setiap negara mempunyai kedaulatan yang penuh dan utuh atas ruang udara di atas wilayahnya.

Pasal 1 Konvensi Paris 1919 yang dikuatkan oleh Konvensi Chicago 1944 menegaskan bahwa negara mempunyai kedaulatan yang penuh dan utuh atas ruang udaranya. Kedaulatan negara diruang udara jauh lebih besar jika dibandingkan dengan kedaulatan negara di laut teritorial yang dikurangi oleh hak lintas damai bagi kapal asing, di ruang udara tidak berlaku hak lintas damai bagi pesawat asing (Sefriani, 2014). Besarnya kedaulatan negara atas ruang udara dibuktikan dengan keberadaan Pasal 9 Konvensi Chicago 1944 yang menegaskan bahwa setiap negara berhak menetapkan wilayah-wilayah yang dinyatakan terlarang untuk penerbangan baik karena alasan kebutuhan militer maupun keselamatan publik (Sefriani, 2014).

Kedaulatan Negara Indonesia atas wilayah udaranya ditegaskan dalam Pasal 5 Undang-Undang RI (UU RI) Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) mempunyai kedaulatan yang penuh dan eksklusif atas wilayah Republik Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 6 UU RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, menegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan kedaulatan negara atas wilayah udara NKRI, pemerintah melaksanakan wewenang dan tanggung jawab pengaturan ruang udara untuk kepentingan penerbangan, perekonomian nasional, pertahanan dan keamanan negara, sosial budaya, serta lingkungan udara.

Pasal 6 tersebut di latar belakang oleh suatu pemikiran bahwa wilayah udara yang berupa ruang di atas wilayah daratan dan perairan Republik Indonesia merupakan kekayaan nasional sehingga harus dimanfaatkan bagi kepentingan rakyat, bangsa, dan negara. Pasal 6 tersebut di atas, dijelaskan lebih lanjut oleh Pasal 7 ayat (1) yang menegaskan bahwa dalam rangka melaksanakan tanggungjawab sebagaimana Pasal 6, pemerintah menetapkan kawasan udara terlarang dan terbatas. Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) tersebut di atas dijelaskan bahwa kewenangan menetapkan kawasan udara terlarang dan terbatas merupakan kewenangan dari setiap negara berdaulat untuk mengatur penggunaan wilayah udaranya, dalam rangka keselamatan masyarakat luas, keselamatan penerbangan, perekonomian nasional, lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan.

## 2.2 Asas Resiprositas

Asas resiprositas merupakan asas yang mengedepankan hubungan baik berupa timbal balik yang sesuai dengan keadilan. Asas ini berkembang dalam perkembangan hukum internasional karena ketiadaan otoritas yang dapat memaksakan kehendak dalam inisiatif pembuatan perjanjian internasional, sehingga perjanjian yang dibuat harus memiliki keseimbangan (Parisi and Nita, 2015).

Dalam rumusan keadilan ada dua pendapat yang perlu diperhatikan, sebagai berikut: (i) Pandangan masyarakat umum pada dasarnya merumuskan bahwa yang dimaksudkan dengan keadilan itu ialah keserasian antara penggunaan hak dan pelaksanaan kewajiban selaras dengan ukuran hak dan kewajiban dan (ii) Pandangan para ahli hukum yang pada dasarnya merumuskan bahwa keadilan itu adalah keserasian antara kepastian hukum dan kesebandingan hukum.

Menurut Adam Smith, keadilan sejatinya hanya punya satu arti yaitu keadilan komutatif yang menyangkut kesetaraan, keseimbangan, keharmonisan hubungan antara satu orang atau pihak dengan orang atau pihak yang lain. Ada tiga prinsip pokok keadilan komutatif menurut Adam Smith (Keraf, 1996) yaitu:

a. *No Harm*

Menurut Adam Smith prinsip paling pokok dari keadilan adalah prinsip *no harm* atau prinsip tidak merugikan orang lain. Dasar dari prinsip ini adalah penghargaan atas harkat dan martabat manusia beserta hak-haknya yang melekat padanya, termasuk hak atas hidup.

b. *Non Intervention*

Prinsip *non intervention* adalah prinsip tidak ikut campur tangan. Prinsip ini menuntut agar demi jaminan dan penghargaan atas hak dan kepentingan setiap orang tidak diperkenankan untuk ikut campur tangan dalam kehidupan dan kegiatan orang lain.

c. Pertukaran yang adil

Prinsip keadilan tukar atau prinsip pertukaran dagang yang *fair*, terutama terwujud dan terungkap dalam mekanisme harga dalam pasar. Ini sesungguhnya merupakan penerapan lebih lanjut prinsip *no harm* secara khusus dalam pertukaran dagang antara satu pihak dengan pihak lain dalam pasar.

Pada Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional, asas resiprositas tercermin pada Pasal 60 mengenai pengakhiran perjanjian internasional dikarenakan adanya pelanggaran perjanjian. Mengenai perjanjian multilateral, dijelaskan dalam Pasal 60 ayat (2) :

- a. sebuah pelanggaran materi perjanjian multilateral oleh salah satu pihak memberikan hak (i) pihak-pihak lain dengan persetujuan bulat untuk menunda pelaksanaan perjanjian secara keseluruhan atau sebagian atau untuk menghentikannya secara baik (ii) dalam hubungan antara mereka dan defaulting Negara, atau (iii) sebagai antara semua pihak;
- b. pihak yang terkena dampak secara khusus untuk memohon pelanggaran itu sebagai dasar untuk menanggukhan pengoperasian perjanjian secara keseluruhan atau sebagian dalam hubungan antara dirinya dan *defaulting* Negara;
- c. pihak manapun selain Negara *defaulting* untuk memohon pelanggaran sebagai dasar untuk menanggukhan pengoperasian perjanjian secara keseluruhan atau sebagian dengan hormat kepada dirinya sendiri jika perjanjian adalah karakter yang seperti pelanggaran materi ketentuannya oleh satu pihak secara radikal mengubah posisi dari setiap pihak sehubungan dengan kinerja lebih lanjut kewajibannya berdasarkan perjanjian. Dalam UU RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, penerapan asas resiprositas dalam melakukan perjanjian bilateral dan multilateral diatur dalam Pasal 90 ayat (1) menetapkan bahwa pembukaan pasar angkutan udara menuju ruang udara

- tanpa batasan hak angkut udara dari dan ke Indonesia untuk perusahaan angkutan udara niaga asing dilaksanakan secara bertahap berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral dan pelaksanaannya melalui mekanisme yang mengikat para pihak; dan
- d. Perjanjian bilateral atau multilateral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip keadilan dan timbal balik.

### 2.3 Prinsip Cabotage

Dalam hukum udara, prinsip *cabotage* disebutkan dalam Pasal 7 Konvensi Chicago 1944 yang berbunyi : “*Each contracting State shall have the right to refuse permission to the aircraft of other contracting States to take on in its territory passengers, mail and cargo carried for remuneration or hire and destined for another point within its territory. Each contracting State undertakes not to enter into any arrangements which specifically grant any such privilege on an exclusive basis to any other State or an airline of any other State, and not to obtain any such exclusive privilege from any other State.*”

Dalam pasal tersebut ditetapkan bahwa setiap negara mempunyai hak untuk melakukan penolakan izin terhadap pesawat udara dari negara pihak lain untuk menaikkan penumpang, pos dan kargo yang di angkut dengan memungut biaya atau sewa yang mengangkutnya ketempat lain di dalam wilayahnya. Setiap negara pihak berupaya untuk tidak mengikatkan diri pada suatu perjanjian yang secara khusus memberikan hak-hak khusus atas pertimbangan eksklusif pada negara lain atau perusahaan penerbangan negara lain, dan tidak memperoleh hak eksklusif dari negara lain (Dinas Hukum TNI Angkatan Udara, 2011).

Dalam Pasal 84 UU RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, bahwa prinsip *cabotage* 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 Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) maupun Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang telah mendapat ijin usaha angkutan udara niaga berjadwal.

Penjelasan pasal tersebut di atas, dimaksudkan bahwa kegiatan angkutan udara niaga berjadwal adalah pelayanan angkutan udara niaga dalam rute penerbangan yang dilakukan secara tetap dan teratur. Sedangkan kegiatan angkutan udara niaga tidak berjadwal adalah pelayanan angkutan udara niaga yang tidak terikat pada rute dan jadwal penerbangan yang tetap dan teratur.

Selanjutnya yang dimaksud dengan keadaan tertentu adalah adanya kebutuhan kapasitas angkutan udara pada rute tertentu yang tidak dapat dipenuhi oleh kapasitas angkutan udara niaga berjadwal yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan angkutan udara niaga tidak berjadwal, antara lain paket wisata, MICE (*meeting, incentive travel, convention, and exhibition*), angkutan udara haji, bantuan bencana alam, kegiatan kemanusiaan, dan kegiatan yang bersifat nasional dan internasional dan yang bersifat sementara adalah persetujuan yang diberikan terbatas untuk jangka waktu tertentu, paling lama enam bulan dan hanya dapat diperpanjang untuk satu kali pada rute yang sama.

### 3. METODOLOGI

Metode kajian ini pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian yang menggunakan metode penyusunan yang berbasiskan metode penelitian hukum. Dalam kajian ini dipergunakan metode pendekatan yuridis normatif artinya dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder, baik yang berupa peraturan perundang-undangan maupun hasil penelitian, dan referensi lainnya. Kajian ini akan mendiskripsikan kaitannya antara kedaulatan wilayah udara Indonesia dengan penerapan kebijakan ruang udara terbuka ASEAN.

### 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 4.1 Hasil

Hukum udara (*Air law, Aerounatical law, lucht Recth, Droit d'Arien*) mencakup kumpulan peraturan yang mengatur penggunaan ruang udara beserta seluruh manfaatnya bagi penerbangan, masyarakat dan negara-negara di dunia (Verschoor, 2012). Dengan kata lain hukum udara mencakup segala macam undang-undang, peraturan dan kebiasaan mengenai penerbangan serta segala hak dan kewajiban yang ditimbulkannya, yang disusun secara perjanjian, kebiasaan dan hukum yang berlaku antara negara-negara. Tentang sifat dan luas wilayah berlakunya hukum udara, telah diketahui bahwa setiap negara memiliki kedaulatan yang penuh dan eksklusif (*exclusive and sovereignty*) ruang udara di atas wilayah darat dan lautan (Abdurasyid, 1972).

Hukum udara mengalami beberapa perkembangan di antaranya beberapa fase sebelum tahun 1910 dengan perkembangannya hukum udara hanya terbatas pada ruang udara dengan ketinggian tertentu, selebihnya adalah bebas. Prinsip tersebut digunakan untuk suatu negara, bahwa negara memiliki ruang atau udara di atas wilayahnya tanpa batas. Akan tetapi permasalahannya adalah tidak jelasnya penentuan batas tersebut. Kemudian fase yang kedua sesudah tahun 1919 di mana cikal bakal hukum udara adalah Konvensi Paris, 1919, di mana menurut konvensi ini setiap negara diakui memiliki kedaulatan terhadap ruang udaranya atau terhadap ruang udara di atas wilayahnya (May, 2002). Akan tetapi Konvensi Paris 1919 ini tidak dapat diterima oleh banyak negara menyebabkan tidak terpenuhinya jumlah peserta yang diisyaratkan untuk berlakunya konvensi. Oleh karena itu, konvensi ini tidak pernah berlaku. Namun demikian, ada beberapa negara yang telah memasukan ketentuan dari konvensi ini ke dalam peraturan perundang-undangan nasionalnya, seperti *Air Navigation Act (Groenewege, 1983)*.

Ketika perang dunia pertama berakhir, negara-negara dihadapkan pada dua kenyataan yang tampaknya saling bertentangan. Di satu pihak pengalaman selama perang membuktikan kebenaran konsep bahwa kedaulatan negara atas ruang udara nasionalnya perlu ditegaskan. Di pihak lain negara-negara menjadi sadar, alat transportasi baru yang menggunakan media ruang udara pada dasarnya bersifat internasional. Timbullah keyakinan pada negara-negara, nilai guna pesawat terbang akan maksimal jika dipergunakan sesuai karakteristiknya yang internasional, membatasi penggunaan pesawat terbang dalam batas-batas geografis negara berarti membatasi potensinya yang hakiki.

Keyakinan dan niat negara-negara untuk menggunakan pesawat sebagai alat transportasi internasional itulah yang mendorong untuk segera menetapkan prinsip dan kaidah bersama guna dijadikan landasan beroperasinya sistem angkutan udara sipil internasional. Dengan demikian dicapainya pengertian dasar yaitu : (i) demi keselamatan penerbangan perlu ditetapkan standarisasi internasional yang berkaitan dengan prosedur teknis penerbangan (navigasi) udara dan (ii) menegaskan prinsip kedaulatan yang penuh dan eksklusif ruang udara di atas wilayah nasionalnya, dan diusahakan agar dicapai derajat kebebasan tertentu guna memungkinkan dilangsungkannya jaringan penerbangan sipil internasional secara aman, sehat, dan ekonomis. Maka pengertian dasar inilah yang melandasi kaidah hukum udara internasional yang kemudian untuk pertama kali dituangkan dalam bentuk perjanjian internasional yang dikenal dengan nama Konvensi Paris 1919 (May, 2002).

Hal ini diiringi dengan empat prinsip Konvensi Chicago 1944 yaitu: (i) Prinsip kedaulatan di ruang udara (*Airspace Sovereignty*), (ii) Prinsip kebangsaan dari setiap pesawat udara (*Nationality of Aircraft*), (iii) Prinsip adanya persyaratan tertentu yang harus dipenuhi baik oleh pesawat udara atau oleh operatornya (*Condition to Fulfill With Respect to Aircraft or by Their Operators*) dan (iv) Prinsip kerja sama dan penyediaan fasilitas internasional (*International Cooperation and Facilitation*).

Dengan adanya Konvensi Chicago 1944, yang merupakan kelanjutan dari Konvensi Paris 1919 membuat suatu kesadaran baru dan semangat kerja sama internasional bagi negara-negara maju dengan hasil : (i) persetujuan sementara tentang penerbangan sipil internasional (ii) dengan berlakunya konvensi Chicago ini, *Interim Agreement* tidak berlaku dan (iii) persetujuan internasional tentang pelayanan transit udara yang mana dua kebebasan tersebut ialah : (a). transit yang berarti hanya lewat dan tidak turun, (b) transit yang berarti turun tetapi bukan untuk tujuan tertentu, tetapi hanya untuk mengisi bahan bakar, membersihkan pesawat, dsb (May, 2002).

## 4.2 Pelaksanaan Hukum Udara Internasional

Kedaulatan suatu negara di ruang udara di atas wilayah teritorialnya bersifat penuh dan eksklusif. Ketentuan ini merupakan masalah hukum internasional yang mengatur ruang udara (Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional). Sifat kedaulatan yang penuh dan eksklusif dari negara di ruang udara nasionalnya berbeda, misalnya dengan sifat kedaulatan negara di laut wilayahnya. Karena sifatnya yang demikian maka di ruang udara nasional tidak dikenal hak lintas damai pihak asing seperti terdapat di laut territorial suatu negara. Sifat tertutup ruang udara nasional dapat dipahami mengingat udara sebagai media gerak amatlah rawan ditinjau dari segi pertahanan dan keamanan (May, 2002), seperti:

### a. Sipil

Pelanggaran wilayah udara adalah suatu keadaan, di mana pesawat terbang suatu negara sipil memasuki wilayah udara negara lain tanpa izin sebelumnya dari negara yang dimasukinya. Hal ini berarti pada dasarnya wilayah udara suatu negara adalah tertutup bagi pesawat-pesawat negara lain. Penggunaan dan kontrol atas wilayah udaranya tersebut hanya menjadi hak yang utuh dan penuh dari negaranya.

b. Militer

Ruang udara nasional suatu negara sepenuhnya tertutup bagi pesawat udara asing baik militer maupun sipil. Hanya dengan izin negara kolong terlebih dahulu baik melalui perjanjian bilateral ataupun multilateral, maka ruang udara nasional dapat dilalui pesawat udara asing. Sifat tertutup ruang udara nasional dapat dipahami mengingat udara sebagai media gerak amatlah rawan bila ditinjau dari segi pertahanan dan keamanan.

Hal ini yang mendorong setiap negara menggunakan standar penjagaan ruang udara wilayahnya secara ketat dan kaku, pelanggaran wilayah udara nasional sering kali ditindak dengan kekerasan senjata. Dari satu sisi penindakan tersebut dapat dibenarkan karena negara mempunyai kedaulatan yang penuh dan eksklusif dalam kasus-kasus demikian. Tetapi dalam perkembangan selanjutnya mengalami kemajuan, khususnya dalam menghadapi pelanggaran wilayah udaranya oleh pesawat sipil asing.

Berdasarkan pada asas dan norma hukum yang menuju pada pembatasan tindakan, akhirnya secara tegas dinyatakan bahwa asas pertimbangan kemanusiaan yang mendasar (*Elementary Consideration of Humanity*) sebagai asas yang harus melandasi tindakan negara-negara kolong dalam menghadapi pelanggaran wilayah udaranya oleh pesawat udara sipil asing (May, 2002)

### 4.3 Kebijakan Ruang Udara Terbuka

Kebijakan ruang udara terbuka pada awalnya digulirkan oleh Amerika Serikat (AS) dalam kompetisinya menghadapi Eropa namun di dalam perjalanannya, ternyata negara-negara di Eropa, khususnya Eropa Barat, sepakat untuk menjadi suatu Uni Eropa yang bersatu (*European Union*). Pada berbagai negara, Kebijakan ruang udara terbuka ini dapat mempunyai arti dan dapat diartikan berbeda, dengan demikian cara menyingkapinya pun akan berbeda pula. Negara-negara dengan ruang udara yang luas seperti halnya Indonesia, tentu akan sangat berbeda dengan Singapura dalam mengartikan kebijakan ruang udara terbuka, serta cara menyingkapinya. Namun demikian, beberapa hal penting yang patut dilakukan (Soesilo, 2007) adalah bahwa:

- a. *Kebijakan ruang udara terbuka*, baik dari sisi bilateral maupun multilateral, harus dilihat dari aspek kepentingan nasional; dan
- b. dipenuhinya tuntutan standarisasi yang berlaku secara internasional serta harmonisasinya

Di Indonesia, ruang udara terbuka telah mulai diberlakukan pada tahun 2015, itu menyangkut untuk semua kebijakan yang tertera. Hal-hal pokok dalam menjajaki kerja sama kebijakan ruang udara terbuka di antaranya menyangkut rute penerbangan, hak-hak angkut, kerja sama perusahaan penerbangan, pelayanan intermoda, dan *ground handling*. Selain itu sesama operator bebas bersaing secara sehat dengan memperhatikan peraturan dan ketentuan yang berlaku. Perjanjian kebijakan ruang udara terbuka ASEAN di Indonesia akan diberlakukan secara bertahap. Sebagai contoh, untuk angkutan penumpang hanya pada sampai hak kebebasan ke lima, yakni hak perusahaan angkutan udara untuk menaikan dan menurunkan penumpang, barang, pos dari atau ke negara mitra ke atau negara ketiga dan sebaliknya. Kebijakan ruang udara terbuka yang diberlakukan di Indonesia diharapkan memunculkan efek berantai terutama pada sektor perdagangan dan pariwisata.

Kerja sama udara dengan negara lain tidak terlepas dari prasyarat faktor keamanan bandar udara. Karena itu, pemerintah menekankan kepada pengelola bandara untuk lebih meningkatkan keamanan dan keselamatan penerbangan di bandara. Selain keamanan bandara pun, angkutan kargo harus bersiap menghadapi kebijakan ruang udara terbuka antara lain meliputi penambahan tonase angkutan udara khusus kargo meningkat dari 100 ton per minggu menjadi 250 ton antar negara ASEAN, adanya penambahan rute domestik maupun internasional, dan perubahan tarif. Hal tersebut sekaligus sebagai upaya mendukung industri angkutan udara kargo, sebab kargo tidak bisa lepas dari industri.

Ruang udara terbuka yang berlaku di Indonesia sedang dijalankan, sehingga pemerintah Indonesia akan menandatangani kesepakatan ruang udara terbuka ini untuk tiga belas kota di daerah perbatasan dengan pemerintah Malaysia, Brunei Darussalam, dan Filipina. Jika sesuai kesepakatan yang ada antara negara-negara ASEAN, nanti akan diberlakukan kebijakan ruang udara terbuka yang berdampak pada terbukanya Indonesia terhadap perusahaan penerbangan asing. Seiring semakin dekatnya jadwal tersebut, beberapa perusahaan penerbangan asing sudah ada yang menanamkan sahamnya di perusahaan penerbangan nasional.

Berbagai persoalan menghinggapi *airlines* nasional dalam dua tahun terakhir ini, terdapat berbagai masalah yang timbul seiring makin banyak bermunculannya perusahaan penerbangan baru sejak dilakukannya relaksasi izin mendirikan perusahaan angkutan udara komersial di Indonesia pada tahun 2000.

Ruang udara terbuka yang berlaku di ASEAN mulai 2015 dan merupakan sebuah hal yang tidak bisa dicegah, intermoda pada akhirnya pasti menuju ke arah itu. Dan industri penerbangan nasional mesti siap menghadapi kondisi tersebut karena jika tidak akan terasing dalam industri internasional. Industri penerbangan nasional melakukan konsolidasi agar keuntungan dan peluang yang ada bisa lebih besar dinikmati para pelaku penerbangan nasional. Melihat pertumbuhan penumpang Indonesia yang diperkirakan mencapai 20 persen/tahun, tentunya pangsa pasar dalam beberapa tahun ke depan masih akan cukup besar dan perlu kerja keras agar industri penerbangan nasional bisa lebih besar porsi pembagian pasarnya dibandingkan *airlines* asing yang sebentar lagi akan berlomba-lomba masuk ke Indonesia (Kemenhan, 2009).

#### 4.4 Pengertian Ruang Udara Terbuka

Kebijakan ruang udara terbuka merupakan persetujuan ruang udara yang mengizinkan angkutan udara untuk membuat keputusan dalam perjalanan udara dengan kapasitas, penetapan harga, dan secara penuh menjadikan liberal dalam kondisi-kondisi aktivitas penerbangan. Ruang udara terbuka bisa bilateral dan multilateral. Ruang udara terbuka menyebabkan bertambahnya permintaan untuk jasa penerbangan internasional dan menciptakan bisnis untuk perusahaan pengangkutan udara. Kebijakan dari ruang udara terbuka tersebut, kebanyakan perjanjian angkutan dan layanan penerbangan sipil yang meliputi (US Department Of State, 2006) :

- a. Kompetisi pasar bebas;
- b. Harga ditentukan oleh kebutuhan pasar;
- c. Kesempatan yang adil dan setara untuk berkompetisi/bersaing ;
- d. Pengaturan kerjasama dalam hal pemasaran;
- e. Ketetapan dalam konsultasi dan penyelesaian perselisihan; ;

- f. Pengaturan undang-undang yang liberal. “*liberal charter arrangement*”;
- g. Keselamatan dan keamanan; dan
- h. Hak pilihan ke delapan mengenai muatan saja “*all cargo*”

#### 4.5 Tujuan Ruang Udara Terbuka

Tujuan dari ruang udara terbuka menghapus segala bentuk pelarangan di bidang layanan penerbangan antar negara demi untuk memajukan travel dan perusahaan perdagangan yang sedang berkembang, produktivitas, kesempatan kerja dengan kualitas tinggi, dan pertumbuhan ekonomi. Mereka melakukannya dengan cara mengurangi interferensi pemerintah pada keputusan niaga perusahaan pengangkutan udara, membebaskan mereka untuk menyediakan jasa pelayanan udara yang dapat dijangkau, nyaman, dan efisien.

Ruang udara terbuka memperbolehkan perusahaan pengangkutan udara untuk membuat keputusan pada rute, kapasitas, dan harga, dan pilihan yang beragam untuk menyewa dan kegiatan penerbangan lain termasuk hak-hak *codesharing* yang tidak terbatas. Kebijakan-kebijakan ruang udara terbuka sangat sukses karena mereka berhubungan langsung dengan globalisasi perusahaan penerbangan. Dengan memperbolehkan akses tidak terbatas perusahaan pengangkutan udara ke negara-negara peserta penandatanganan dan akses tidak terbatas untuk menengah dan diluar batas-batas, perjanjian seperti itu menyediakan fleksibilitas operasional yang maksimal untuk partner perserikatan perusahaan penerbangan.

#### 4.6 Kebijakan Ruang Udara Terbuka dalam Hukum Penerbangan Internasional

Dua puluh lima tahun terakhir telah terlihat perubahan signifikan yang bermanfaat dalam peraturan penerbangan. Amerika Serikat mulai mengikuti kebijakan ruang udara terbuka pada tahun 1979 dan pada tahun 1982, telah menandatangani 23 perjanjian bilateral mengenai layanan udara di berbagai penjuru dunia, kebanyakan dengan negara kecil. Langkah besar diambil pada tahun 1992 ketika Belanda menandatangani kebijakan ruang udara terbuka pertama dengan Amerika Serikat, mengesampingkan penolakan oleh masyarakat Uni Eropa. Ini memberikan kedua negara hak pendaratan yang tidak terbatas di wilayah satu sama lain. Normalnya, hak pendaratan diberikan untuk beberapa penerbangan terbatas setiap/per minggu ke tempat tujuan yang terbatas. Setiap penyesuaian melalui banyak negosiasi, terkadang dilakukan antar pemerintah dari pada antar perusahaan. Amerika Serikat sangat puas dengan posisi independent yang diambil oleh Belanda melawan masyarakat Uni Eropa, yang menciptakan kekebalan *anti-trust* kepada persekutuan *Northwest Airlines* dengan KLM *Royal dutch Airlines* yang dimulai pada Tahun 1989 (ketika *Northwest Airlines* dan KLM berbagi saham dalam jumlah besar) dan pada kenyataannya adalah sekutu pertama yang masih berfungsi sampai sekarang. Sekutu lain telah berjuang bertahun-tahun lamanya untuk melewati rintangan antar negara sampai sekarang.

Pada tahun 2000 *United States (U.S)* menandatangani *Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation (MALIAT)* bersama New Zeland, Singapura, Brunei dan Chili. MALIAT diresmikan pada tgl 1 mei 2001 di Washington DC. Samoa dan Tonga juga telah terakses ke dalam MALIAT. U.S sangat menikmati posisi negosiasi keras tapi Komisi Eropa sebagai badan supranasional adalah sedang

dalam negosiasi dengan U.S dalam komunitas perjanjian layanan udara atau *air service agreement*. Negosiasi-negosiasi ini sudah lama melampaui masa waktunya, September 2005. Dan hasilnya diperkirakan sebentar lagi. Isu yang dihadapi adalah :

- a. *Cabotage*, membuka hubungan dan pembicaraan mengenai jaringan di kedua pihak di Atlantis akan menjadi perdebatan sengit.
- b. Peraturan Amerika Serikat dalam kepemilikan asing. Hal ini dibuat untuk melindungi jasa pengangkutan mereka dan juga untuk memuaskan militer Amerika Serikat yang mengurus cadangan armada udara sipil. Dengan cara menarik armada komersial untuk melakukan pengangkutan pada saat keadaan darurat negara. Maskapai penerbangan, sebagai *quid pro quo*, mendapatkan keuntungan dari prioritas pengangkutan untuk anggota pemerintahan dan militer.
- c. Posisi bebas pajak penerbangan *United States America-Eropa Union* mungkin juga ada masalah dalam harmonisasi kerangka kebijakan *antitrust*.

Amerika Serikat telah menandatangani lebih dari 70 perjanjian ruang udara terbuka bilateral dengan negara-negara di dunia dan pada setiap level perkembangan ekonomi, termasuk beberapa perjanjian mengenai operasi kargo. Adanya kebijakan ruang udara terbuka tidak tertutup adanya permasalahan untuk mendapatkan kekuasaan, yang mana sebuah negara bagian mesti dikenal sebagai pemilik hak *de facto dan de jure* atas wilayah kekuasaannya, tanah, laut dan udara yang ditetapkan dalam batas batas teritori. Setelah sebuah negara bagian menjadi nyata, konsep pelanggaran diterapkan ke setiap batas negara yang dimasuki tanpa izin. Karena itu, apakah itu keinginan pribadi untuk melewati batas negara, kapal yang memasuki atau melewati perairan teritori, atau pesawat yang ingin melewati batas wilayah membutuhkan persetujuan terlebih dahulu. Kepada yang tidak memiliki surat izin, setidaknya akan dapat ditahan dan diproses oleh pengadilan. Paling buruknya, bisa dianggap tindakan perang. Contohnya pada tahun 1983, *Korean Air flight 007* kehilangan arahnya di atas wilayah udara Rusia dan ditembak jatuh. Untungnya, kesalahpahaman seperti itu jarang terjadi.

Transportasi udara berbeda beda dalam bentuk komersil, bukan hanya karena ini mempunyai komponen internasional yang besar, tapi juga karena banyak dari perusahaan penerbangan yang secara keseluruhan atau sebagian dimiliki oleh pemerintah. Demikian, semakin berkembangnya kompetisi internasional, berbagai tingkat perlindungan pun dilakukan.

Perjanjian angkutan udara bilateral sebagai salah satu sarana untuk menjalin hubungan antara bangsa, tidak terlepas dari konvensi-konvensi internasional yang mengatur penerbangan sipil, karena pada umumnya perjanjian angkutan udara selalu mengacu pada konvensi tersebut. Konvensi Chicago 1944 yang ditandatangani tanggal 7 Desember 1944 tersebut merupakan konstitusi penerbangan sipil. Konvensi tersebut menggantikan Konvensi Paris 1919 yang merupakan produk konperensi Paris 1910, sedangkan Konvensi Paris 1919 merupakan konvensi yang pertama kali mengatur penerbangan internasional (Martono dan Sudiro, 2012).

Ketentuan teknis dan operasional yang dimaksudkan dalam Konvensi Paris 1919 meliputi pendaftaran dan kebangsaan pesawat udara, sertifikat kelaikan udara, kecakapan dan pengakuannya, pemeriksaan dan dokumen penerbangan internasional, penggunaan fasilitas penerbangan, angkutan bahan peledak dan perekaman dari udara, sanksi pelanggaran. Dan yang penting diperhatikan dari ketentuan di atas seperti kedaulatan

negara diruang udara, hak lintas damai “*innocent passage*”, wilayah negara (*territory*), dan kawasan udara terlarang (Martono dan Sudiro, 2012).

Konvensi Chicago 1944 merupakan penyempurnaan dari Konvensi Paris 1919 yang menjelaskan kedaulatan di ruang udara, wilayah udara, pesawat udara negara (*state aircraft*) dan penggunaan pesawat sipil serta kawasan udara terlarang (*prohibited area*) dan hak lintas damai. Ketentuan kedaulatan negara di ruang udara sebagaimana diatur dalam konvensi Paris 1919 diatur kembali di Konvensi Chicago 1944, secara substantif mempunyai makna yang sama tetapi ada penyempurnaan redaksional sesuai dengan kesepakatan. Konvensi Chicago 1944 tidak berlaku terhadap pesawat udara negara (*state aircraft*), sehingga sering menimbulkan sengketa (Martono dan Sudiro, 2012).

Setiap negara harus menjamin keselamatan penerbangan baik nasional maupun internasional, apabila negara tersebut mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadap pesawat udara negara harus memperhatikan keselamatan pesawat udara sipil dan tidak menggunakan pesawat udara sipil yang bertentangan dengan maksud Konvensi Chicago 1944. Disamping itu, setiap negara berhak menetapkan kawasan udara terlarang semata-mata atas pertimbangan pertahanan keamanan dan keselamatan penerbangan.

Didalam Konvensi Paris 1919 diatur hak lintas damai (*innocent passage*). Pesawat udara negara anggota berhak melakukan penerbangan lintas damai. Ketentuan demikian tidak terdapat dalam Konvensi Chicago 1944. Penerbangan lintas di atas wilayah negara diatur dalam *International Air Service Transit Agreement* (Martono dan Sudiro, 2012).

Sebagian besar negara di dunia, termasuk Indonesia, telah meratifikasi Konvensi Chicago 1944 sehingga kita menganut pemahaman bahwa setiap negara memiliki kedaulatan yang lengkap dan eksklusif terhadap ruang udara di atas wilayahnya, dan tidak dikenal adanya hak lintas damai (Hakim, 2006).

Perjanjian angkutan udara bilateral tidak terlepas dengan Konvensi Paris 1919 karena ketentuan-ketentuan teknis dan operasional penerbangan internasional tetap harus mengacu kepada ketentuan Konvensi Paris 1919 yang kemudian diganti dengan Konvensi Chicago 1944 (Martono dan Sudiro, 2012).

Dalam Konvensi Paris 1919 disepakati pesawat udara negara anggota diberi hak penerbangan lintas (*over fly*) negara anggota lainnya, adanya penerbangan komersil yang berbeda dengan penerbangan lintas yang merupakan hak yang dijamin oleh Konvensi Paris 1919, adanya sabotase dimana hak untuk mengangkut penumpang, kargo, dan pos secara komersil dari satu tempat ketempat lainnya dalam satu wilayah negara berdaulat (Martono dan Sudiro, 2012).

Konvensi Paris 1919 belum mengatur tukar menukar jasa angkutan udara secara multilateral maupun bilateral, oleh karena itu negara-negara di Eropa membuat perjanjian angkutan udara bilateral untuk saling menukarkan hak-hak penerbangan komersil yang melakukan penerbangan komersil internasional (Martono dan Sudiro, 2012).

Tujuan dari konvensi penerbangan sipil adalah memanfaatkan jasa angkutan udara internasional untuk sumber pendapatan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

## 5. PEMBAHASAN

### 5.1 Keterkaitan Antara Kedaulatan Wilayah Udara Indonesia Dengan Penerapan Kebijakan Ruang Udara Terbuka ASEAN

Dalam prinsip kedaulatan yang penuh dan eksklusif atas wilayah udaranya, suatu negara berhak mengatur dan mengelola ruang udaranya bebas dari intervensi negara lain (Kemensesneg, 1985). Prinsip kedaulatan atas wilayah udara secara penuh dan eksklusif ini setidaknya juga diakui dalam perjanjian Multilateral ASEAN *Multilateral Agreement on Air Services* yang mendukung kebijakan ASEAN ruang udara terbuka dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) yang menegaskan bahwa negara-negara peserta perjanjian telah meratifikasi Konvensi Chicago 1994 dan konvensi tersebut masih berlaku secara efektif bagi mereka. Jika Konvensi Chicago 1994 masih berlaku secara efektif, maka Indonesia harus tetap mempertahankan prinsip *cabotage* pada kebijakan ruang udara terbuka ASEAN. Karena konsep ini merupakan salah satu bentuk manifestasi kedaulatan negara di udara secara penuh dan eksklusif serta pemanfaatannya bagi sebesar-besar kepentingan rakyat, bangsa, dan negara. Di samping tetap mempertahankan prinsip *cabotage* sebagai konsep manifestasi kedaulatan yang penuh dan eksklusif, pemerintah Indonesia dalam hal pemanfaatan wilayah udaranya harus memaksimalkan potensi yang didapat dari penerapan kebijakan ruang udara terbuka ASEAN ini. Pemanfaatan wilayah udara secara maksimal juga merupakan implementasi dari kedaulatan Negara Republik Indonesia yang penuh dan eksklusif atas ruang udaranya.

### 5.2 Upaya Indonesia Menghadapi Implikasi Penerapan Kebijakan Ruang Udara Terbuka ASEAN

Tuntutan persaingan serta tantangan bagi industri angkutan udara di Indonesia yang cukup tinggi membuat pemerintah Indonesia mau tidak mau harus terus berbenah, salah satunya membenahan pengaturan dibidang penanaman modal baik asing maupun nasional. Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia.

Penanaman modal adalah bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dalam upaya untuk meningkatkan akumulasi modal, menyediakan lapangan kerja, menciptakan transfer teknologi, melahirkan tenaga-tenaga ahli baru, memperbaiki kualitas sumber daya manusia dan menambah pengetahuan serta membuka akses kepada pasar global (Suparji, 2002). Upaya membenahan juga dilakukan dalam hal peningkatan pelayanan publik, dengan dikeluarkannya UU RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Perbaikan juga dilakukan pemerintah Indonesia dalam hal perlindungan terhadap hak konsumen dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Perhubungan RI Nomor PM. 77 Tahun 2011 Tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara. Upaya dan strategi terakhir dan utama yang harus dilakukan pemerintah Indonesia adalah melakukan membenahan terhadap infrastruktur di bandara yang termasuk kedalamnya adalah kapasitas bandara.

### 5.3 Upaya Pemerintah Indonesia Menghadapi Penerapan Kebijakan Ruang Udara Terbuka

Dalam pelaksanaannya, kebijakan ruang udara terbuka ASEAN tentu memiliki standarisasi dalam mengukur kelayakan suatu negara menghadapi kebijakan tersebut. Untuk mengetahui kepatuhan suatu negara terhadap standar yang telah ditetapkan oleh *International Civil Aviation Organization* (ICAO), membuat *Universal Safety Oversight Audit Program* (USOAP) yang dicetuskan pertama kali pada 1 Januari 1999 dalam resolusi Sidang Umum ICAO Nomor A31-11 setelah memperhatikan rekomendasi pertemuan para Direktur Jenderal Perhubungan Udara 1997. Sedangkan audit yang berkaitan dengan keamanan penerbangan dilanjutkan dengan *Universal Security Audit Program* (USAP).

Kepatuhan terhadap standar penerbangan internasional adalah aspek yang sangat mendasar. Walaupun kepatuhan terhadap standar bukan jaminan mutlak tidak akan terjadi kecelakaan, namun penerbangan yang tidak dikelola dengan standar-standar yang telah ditetapkan adalah sangat berbahaya, karena penerbangan merupakan kegiatan yang sarat dengan peraturan dan prosedur yang ketat.

Dari audit kepatuhan USOAP tersebut ICAO menemukan seratus dua puluh satu butir ketidakpatuhan dalam aspek keselamatan yang perlu dibenahi oleh Indonesia melalui rencana aksi perbaikan (*corrective action plan*). Sedangkan dari USAP ada empat puluh satu butir temuan ketidakpatuhan dalam aspek keamanan (Suparji, 2002). Dengan hasil audit tersebut membuat posisi regulator Indonesia di FAA masih pada kategori dua sejak tahun 2007. Posisi ini mempunyai arti bahwa banyak terjadi pelanggaran prosedur keselamatan penerbangan yang berulang oleh maskapai penerbangan Indonesia dan ironisnya lolos dari pengawasan otoritas penerbangan Indonesia. Hal ini juga mempunyai arti regulator Indonesia tidak memiliki kompetensi yang memadai dalam menerapkan *safety oversight* sehingga tidak berani mencabut izin operasi maskapai yang melakukan pelanggaran mendasar. Regulator Indonesia juga dinilai terlalu mudah memberikan izin usaha dan operasi penerbangan kepada *unsafe airlines* yang mengakibatkan tingginya tingkat kecelakaan pesawat terbang di Indonesia. Ada tiga unsur yang memberikan kontribusi pada keselamatan penerbangan: (i) pesawat terbangnya sendiri, bagaimana pesawat itu didesain, dibuat, dan dirawat, (ii) sistem penerbangan negara dan jalur lalu lintas udara, dan (iii) pengendalian dan pengoperasian pesawat.

Selain masih berada pada kategori dua, penilaian FAA dalam hal standar keselamatan penerbangan, keamanan dan pertahanan wilayah Indonesia juga masih bermasalah. Masalahnya adalah sampai saat ini beberapa bagian wilayah udara nasional berada dalam konfigurasi FIR Singapura. Wilayah tersebut mencakup ruang udara di atas Riau daratan, Riau Kepulauan, dan gugusan Kepulauan Natuna serta Anambas yang masuk dalam FIR Singapura, serta ruang udara di atas Laut Cina Selatan yang terletak di ujung Kalimantan Barat yang masuk dalam FIR Kinabalu. Syarat utama untuk dapat mengambil alih pelayanan lalu lintas penerbangan dari Singapura adalah adanya fasilitas navigasi penerbangan yang memadai sesuai dengan *Standard and Recommendation Practices* yang diatur dalam Konvensi Chicago 1944 dan Annex-Annexnya. Sektor keselamatan dan keamanan penerbangan juga termasuk kedalamnya adalah *Air Traffic Controller* (ATC). ATC adalah pengaturan lalu lintas udara untuk menanggapi seluruh kegiatan lalu lintas di udara. Dengan melihat peran penting dari ATC pemerintah

Indonesia harus totalitas dalam mendukung peningkatan kinerja ATC, peningkatan kinerja ATC dapat diwujudkan dengan peremajaan perangkat di ATC *tower*, hal itu memang membutuhkan dana yang sangat membebani negara namun faktor keselamatan dan keamanan penerbangan menjadi keniscayaan yang wajib dipertimbangkan. Isu *black flight* juga harus dicermati, *black flight* adalah penerbangan yang dilakukan oleh pesawat asing yang melintasi sebuah negara tanpa seizin otoritas negara tersebut. Dengan diterapkannya kebijakan ASEAN ruang udara terbuka, maka akan ada peningkatan jumlah lalu lintas penerbangan yang padat yang pastinya akan menyulitkan bagi para petugas ATC untuk mengontrol wilayah udara Indonesia dari *black flight*. Untuk mengantisipasi *black flight*, peningkatan teknologi dalam menunjang pengawasan terhadap wilayah udara perlu di tingkatkan.

## 6. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- a. Kedaulatan wilayah udara Indonesia dan penerapan kebijakan ASEAN ruang udara terbuka ini saling berkaitan. Prinsip kedaulatan atas wilayah udara secara mutlak dan penuh diakui dalam perjanjian Multilateral ASEAN *Multilateral Agreement on Air Services* yang mendukung kebijakan ASEAN ruang udara terbuka dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1).
- b. Penerapan prinsip *cabotage* dan proses pemberlakuan secara bertahap dalam wilayah Indonesia merupakan bentuk pelaksanaan dan sekaligus upaya perlindungan terhadap pemberlakuan ruang udara terbuka dalam wilayah udara kedaulatan Republik Indonesia.
- c. Terdapat implikasi secara ekonomi, pertahanan dan keamanan dari diberlakukannya kebijakan ASEAN ruang udara terbuka bagi Indonesia. Upaya pemerintah Indonesia dalam menghadapi penerapan kebijakan ASEAN ruang udara terbuka tersebut adalah melakukan pembenahan terhadap infrastruktur di bandara baik itu kapasitas bandara, sistem, dan teknologi yang menunjang penerbangan, dan yang paling penting adalah penguatan kebijakan dan peraturan, terutama pada bidang keselamatan, keamanan dan pertahanan, perlindungan terhadap konsumen, serta penegakkan hukum investasi.

## 7. UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Kepala Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan LAPAN dan Dr. Mardianis, SH. MH atas dukungannya dan kerja samanya dalam kajian ini.

## DAFTAR ACUAN

Abdurrasyid, Priyatna., 1972, *Kedaulatan Negara Di Ruang Negara*, disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung.

- Auliani, Palupi Anisa., 2014, *Ini Arti Kategori 2 Standar Keamanan Penerbangan FAA*, <http://internasional.kompas.com/read/2014/02/01/0726404/Ini.Arti.Kategori.2.Standar.Keamanan.Penerbangan.FAA>, diunduh 08 September 2015
- Dinas Hukum TNI Angkatan Udara, 2011, *Chicago Convention 1944 (Terjemahannya)*, Jakarta.
- Groenewege, 1983, *Air Freight To Greater Profit: Air Cargo, Regulation and Claims*, Butterworths.
- Inaca, 2012, *AR INACA*, <http://www.inaca.org/2015/document/AR-INACA-2012.pdf>, diunduh 8 Januari 2015.
- Beritasatu, 2012, *Asean Open Sky Ancam Kedaulatan Udara Indonesia*, <http://www.beritasatu.com/politik/2015,86826-asean-open-skies-ancam-kedaulatan-udara-Indonesia.html>, diunduh 8 Januari 2015.
- Parisi., dan Ghei Nita., 2015, *The Role of Reciprocity in International Law*, <http://www.law.gmu.edu/asset>, diunduh 8 Januari 2015.
- Keraf, Sonny., 1996, *Pasar Bebas Keadilan & Peran Pemerintah – Telaah Atas Etika Politik Ekonomi*, Kanisius, Jogjakarta.
- US Department Of State, 2006, *Open Sky Agreements*, <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/2006/22281.htm>, diunduh 26 Agustus 2015.
- Hakim, Chappy., 2006, *103 Tahun Penerbangan: Sejauh mana Indonesia berdaulat di Udara*, Harian Kompas, Jakarta.
- Huda, Ni'matul., 2010, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kementerian Perhubungan, 2010, *Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 11 Tahun 2010 tentang Tatanan Kebandarudaraan Nasional*.
- Kemenhan, 2009, *Makalah kebijakan ruang udara terbuka, ancaman penerbangan lokal-Analysis, Kebijakan Ruang Udara Terbuka*.
- Kemensesneg, 1985, *Konvensi Hukum Laut PBB 1982 yang telah diratifikasi Indonesia dengan UU RI Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan United Nations Convention on the Law of the Sea (Konvensi Perserikatan Bangsa- Bangsa tentang Hukum Laut)*.
- Kusumaatmadja, Mochtar., dan Etty R. Agoes., 2003, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung.
- Mahmud, Fachri., 2012, *ASEAN Open Sky, Dan Tantangan Bagi Indonesia*, PT. Mahmud Yunus Wadzuriyah, Jakarta.
- Martono, K., dan Ahmad Sudiro., 2012, *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik*, Raja Grafindo Jakarta.
- May, Rudy T., 2002, *Hukum Udara dan Angkasa: Hukum Internasional II*, Refika Aditama, Bandung.
- Forsyth, Peter., 2004, *Preparing ASEAN for Open Sky. AADCP Regional Economic Policy Support Facility*, Research Project 02/008. Monash International Pty. Ltd.
- Pramono, Agus., 2011, *Dasar-dasar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Sasmita, Adji Sakti., 2012, *Penerbangan dan Bandar Udara*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Safitri, Diantra., 2006, "Key Open Skies Provisions, Category: Aviation agreements diunduh 3 Desember 2014.
- Sefriani., 2014, *Hukum Internasional : Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Soesilo, Fadli., 2007, *Makalah: Kebijakan "Ruang Udara Terbuka ah Sistem transportasi udara di Indonesia, kondisi terkini, tantangan dan peluang di masa depa.*, Jakarta.

- Suparji, 2002, *Makalah, Mewujudkan Target Pertumbuhan Ekonomi*, Jakarta. lihat Rebecca Trent, *Implications For Foreign Direct Investment In Sub-Saharan Africa Under The African Growth Opportunity Act*, *Northwestern Journal of International Law and Business*, Vol. 23.
- Starke, J.G., 2007, *Pengantar Hukum Internasional*, (Terjemahan Bambang Iriana Djajaatmadja), Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.
- Verschoor, I.H.Ph. Diederiks., 2012, *An Introduction To Air Law - 9th Revised Edition* Publish Date : 30 April 2012, Volume Number 37, Kluwer Law International.