

# KEBIJAKAN RUANG UDARA TERBUKA (*OPEN SKY POLICY*) ASEAN DAN DAMPAKNYA TERHADAP WILAYAH KEDAULATAN UDARA INDONESIA

Dini Susanti  
Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan  
Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional

## ABSTRACT

Open Airspace Policy (*Open Sky Policy*) is the ASEAN policy of liberalization of airspace among fellow members of ASEAN. This policy is committed in the Bali Concord II of 2003. The purpose of this policy is to (1) establish an ASEAN aviation market, (2) encourage environmentally friendly airlines, and (3) increasing engagement with dialogue partners to encourage greater connectivity. ASEAN *Open Sky Policy* (OSA) require freedom of the five air traffic rights, namely the right for airlines of a member state to take passengers or cargo from another country and brought it to a third country. This study aims to analyze the Impact of *Open Sky Policy* ASEAN to Indonesia's air sovereignty. The method is used in this research is descriptive, and the results obtained from the analysis is that the several impact of the policy of air space (*Open Sky*) ASEAN against the sovereignty of Indonesia are Indonesian territory will experience infiltration, observation, and exploitation of information through the air, breaking through the flight ban area, the development of dark tourism, increasing the potential for chaos in the air, unfair competition, the application of FUA, ICAO, GNSS development, and the threat of global capitalism.

Key words: policy, open-air space, air sovereignty

## ABSTRAK

Kebijakan Ruang Udara Terbuka (*Open Sky Policy*) ASEAN adalah kebijakan liberalisasi wilayah udara antar sesama anggota ASEAN. Kebijakan ini dikomitmentkan dalam Bali Concord II tahun 2003. Tujuan dari kebijakan ini adalah (1) membangun satu pasar penerbangan ASEAN, (2) mendorong penerbangan yang ramah lingkungan, dan (3) meningkatkan keterlibatan dengan mitra dialog untuk mendorong konektivitas lebih besar. Kebijakan Open Sky ASEAN (OSA) meminta kebebasan hak lalu lintas udara kelima yaitu hak bagi maskapai penerbangan suatu negara anggota untuk mengambil penumpang atau kargo dari negara lain dan membawanya ke negara ketiga. Kajian ini bertujuan untuk menganalisis Dampak dari Kebijakan Ruang Udara Terbuka ASEAN terhadap wilayah kedaulatan udara Indonesia. Metoda yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif, dan hasil dari analisis yang diperoleh adalah bahwa sejumlah dampak dari adanya kebijakan ruang udara (*Open Sky Policy*) ASEAN terhadap wilayah kedaulatan Indonesia adalah Indonesia akan mengalami infiltrasi, pengamatan, dan eksploitasi informasi lewat udara, penerobosan daerah larangan terbang, berkembangnya turis ilegal, meningkatnya potensi kekacauan di udara, persaingan tidak sehat, penerapan FUA ICAO, pembangunan GNSS, dan ancaman kapitalisme global.

Kata kunci: Kebijakan, Ruang udara terbuka, Kedaulatan udara

# 1. PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Masalah status hukum udara di atas wilayah daratan dan perairan suatu negara berdaulat yang digunakan untuk melakukan penerbangan, mulai dibahas secara resmi dalam Konferensi Paris 1910 yang berlangsung mulai 10 Mei sampai 29 Juni 1910.<sup>1</sup> Latar belakang Konferensi Paris 1910 adalah kenyataan banyaknya penerbangan yang berlangsung di Eropa tanpa memperhatikan kedaulatan di negara bawahnya (negara kolong), karena pada saat itu belum ada pengaturannya. Balon bebas tinggal landas dari satu negara dan mendarat di negara lain tanpa adanya izin dari negara yang bersangkutan akan membahayakan, apalagi pesawat udara dapat digunakan untuk mengangkut militer, mata-mata yang dapat mengancam keamanan nasional negara di bawahnya. Sejalan dengan perkembangan teknologi, tentu saja kedaulatan negara atas ruang udara itu tidak bersifat mutlak. Kemajuan dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi penerbangan dan keruangangkasaan yang aktivitasnya berhubungan dengan ruang udara maupun ruang angkasa telah melahirkan berbagai prinsip dan norma hukum internasional baru pada kedua bidang tersebut.<sup>2</sup>

Secara teoritis dengan adanya kedaulatan negara di ruang udara di atas wilayahnya, setiap negara dapat melakukan larangan bagi negara-negara lain untuk terbang di atas wilayahnya, kecuali kalau telah diperjanjikan sebelumnya. Dewasa ini teori tersebut telah berubah dengan lahirnya perjanjian internasional yang mengatur penggunaan ruang udara dan lahirnya ketentuan-ketentuan umum yang mengatur antara lain tentang kebebasan penerbangan (*freedom of overflight*) dan hak lintas penerbangan (*transit*). Salah satu bentuk dari ketentuan-ketentuan umum yang mengatur tentang kebebasan penerbangan adalah Kebijakan Ruang Udara Terbuka (*Open Sky Policy*)<sup>3</sup>. *Open Sky Policy* bertujuan meliberalisasi jasa transportasi udara secara penuh. Dalam kerja sama *Open Sky*, terdapat sekumpulan aspek kebijakan yang dilakukan secara berbeda, misalnya deregulasi kapasitas dan penghapusan kendali pemerintah atas harga yang ditetapkan, sehingga berdampak pada melonggarnya peraturan-peraturan dalam industri jasa transportasi udara. Strategi *Open Sky* ini sendiri dapat dilakukan oleh negara-negara baik secara bilateral, regional, maupun multilateral. Secara khusus, *Open Sky* mendorong terjadinya kompetisi yang makin ketat antara maskapai-maskapai penerbangan, 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 mereka pilih.<sup>4</sup>

Kerja sama *Open Sky Policy* dapat dipandang sebagai sebuah rezim. Menurut Stephen Haggard, rezim merupakan sekumpulan prinsip, norma, dan aturan yang bersifat eksplisit, serta prosedur pengambilan keputusan atas suatu titik temu dari berbagai ekspektasi para aktor pada suatu bidang tertentu dalam hubungan internasional.<sup>5</sup> Inisiatif untuk meliberalisasi penuh pasar transportasi udara melalui perjanjian *Open Sky* sesungguhnya pertama kali datang dari Amerika Serikat. Negara ini berupaya mengusulkan inisiatif *Open Sky* kepada negara-negara lain dalam rangka untuk mengatasi ketatnya persaingan antara Amerika Serikat dengan Eropa pada industri jasa transportasi udara.<sup>6</sup>

Kebijakan ini berjalan sejak tahun 1992, setelah sebelumnya yaitu pada periode tahun 1978 hingga 1991 Amerika melakukan kebijakan liberalisasi secara parsial atau

disebut kebijakan *open market*. Salah satu alasan mengapa *Open Sky* ini dilakukan adalah karena beberapa negara yang telah menanda-tangani perjanjian *open market* dengan Amerika Serikat masih bersikap restriktif untuk membuka pasarnya. Perjanjian *open market* yang sudah ada ini dirasakan menjadi tidak lagi memadai dan hingga tahun 2001 Amerika Serikat telah berhasil mengikat lebih dari 50 perjanjian *open sky* dengan berbagai negara.<sup>7</sup> Demikianlah inisiatif untuk melakukan *Open Sky* akhirnya menyebar ke berbagai belahan dunia termasuk ke ASEAN. *Open Sky Policy* ASEAN adalah kebijakan liberalisasi wilayah udara antar sesama anggota ASEAN. Kebijakan ini dikomitmentkan dalam Bali Concord II tahun 2003. Tujuan dari kebijakan ini adalah (1) membangun satu pasar penerbangan ASEAN, (2) mendorong penerbangan yang ramah lingkungan, dan (3) meningkatkan keterlibatan dengan mitra dialog untuk mendorong konektivitas lebih besar.<sup>8</sup> Sejumlah negara anggota ASEAN telah mengambil langkah antisipatif menghadapi kebijakan yang akan diberlakukan tahun 2015 nanti.

Sejumlah penelitian telah dilakukan untuk mengkaji *Open Sky Policy* dari berbagai aspek. Latifah (2011) misalnya, berupaya meninjau dari segi hukum yang mengevaluasi langkah-langkah liberalisasi yang diambil Indonesia berdasarkan UU No 1 tahun 2009 tentang Penerbangan, dan menyimpulkan kalau Indonesia masih belum siap dilihat dari segi perangkat hukum tarif, sarana dan prasarana, perlindungan terhadap industri penerbangan dalam negeri, dan kesiapan operator penyelenggara jasa penerbangan.<sup>9</sup> Scott (2008) berupaya membandingkan kebijakan *Open Sky* ASEAN dengan kebijakan sejenis di Uni Eropa. Perbedaan yang ditemukan terletak pada segi hukum, transportasi, dan ekonomi. Dari segi hukum, di Eropa terdapat mahkamah pusat yang mampu mengatasi sengketa jika terjadi, sementara tidak ada untuk ASEAN.<sup>10</sup> Dalam aspek transportasi, bandara di Eropa sangat padat dibandingkan ASEAN. Dalam aspek ekonomi, Eropa lebih homogen dalam pembangunan industri dan indikator-indikator ekonomi negara dibandingkan ASEAN. Tiga perbedaan dasar ini membawa pada potensi terjadinya sengketa wilayah, manajemen, dan persaingan tidak sehat dalam kebijakan *Open Sky* ASEAN.

Dari beberapa hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya tersebut di atas, ternyata aspek yang belum dibahas adalah aspek pertahanan dan keamanan di wilayah ASEAN. Aspek ini patut diperhitungkan mengingat telah ada banyak sengketa wilayah yang terjadi di kawasan ASEAN, bahkan sebelum *Open Sky Policy* diberlakukan. Konflik teritorial terutama terjadi di kawasan Laut China Selatan yang melibatkan Malaysia, Vietnam, Philipina, Thailand, dan Indonesia.<sup>11</sup> Beberapa penelitian memang telah memperingatkan hal ini. Penelitian Latifah (2011) memperingatkan agar aspek pertahanan dan keamanan Indonesia terkait *Open Sky Policy* turut diperhitungkan.<sup>12</sup> Begitu pula, Forsyth et al (2004) memandang bahwa sejumlah negara di ASEAN akan memiliki tujuan pertahanan keamanan yang terpengaruh oleh kebijakan *Open Sky* dan cenderung konservatif dalam menyikapi kebijakan tersebut.<sup>13</sup> AUSAID hanya membahas secara singkat mengenai *Air Defence Identification Zone* (ADIZ) di Indonesia yang akan dipenetrasi oleh sipil jika *Open Sky Policy* diberlakukan.<sup>14</sup> ADIZ Indonesia mencakup empat wilayah yaitu Sumatera, Jawa, Sulawesi, dan Maluku-Papua.<sup>15</sup>

Sehubungan dengan hal-hal yang telah dikemukakan di atas tersebut, Pemerintah Indonesia melalui Lapan perlu melakukan pengkajian untuk meninjau aspek wilayah kedaulatan udara Indonesia terkait akan diimplementasikan kebijakan ruang udara terbuka. Walaupun wilayah udara Indonesia mengikuti wilayah darat dan laut, namun

pengawasan di wilayah ini berbeda secara karakteristik. Sepanjang 2008, telah terjadi 28 kali pelanggaran wilayah udara Indonesia, terutama di kawasan Kalimantan Timur)<sup>16</sup>. Kemudian, Singapura juga telah melakukan pelanggaran kedaulatan udara dengan mendirikan *Flight Information Region* (FIR) di atas Kepulauan Riau sejak tahun 1995.<sup>17</sup> Sementara itu, kebijakan-kebijakan yang ada cenderung berfokus hanya pada wilayah darat dan laut.<sup>18</sup> Selain itu, karakteristik ancaman dari luar cenderung berubah dan lebih kompleks dengan melibatkan ancaman perang asimetris lewat aksi lintas batas dan kewarganegaraan.<sup>19</sup>

## 1.2 Permasalahan

Berdasarkan pada latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi permasalahan pada kajian ini adalah bagaimana dampak Kebijakan Ruang Udara Terbuka (*Open Sky Policy*) ASEAN terhadap wilayah kedaulatan udara Indonesia ?

## 1.3 Tujuan

Kajian ini bertujuan untuk menganalisis dampak dari Kebijakan Ruang Udara Terbuka (*Open Sky Policy*) ASEAN terhadap wilayah kedaulatan udara Indonesia

## 1.4 Metodologi

Metode analisis dalam kajian ini dilakukan secara deskriptif, dengan menggali data dan informasi tentang kebijakan ruang udara terbuka (*Open Sky*). Data ataupun informasi yang telah dihimpun tersebut, selanjutnya dianalisa yaitu dengan menguraikan atau mendeskripsikan bagaimana dampak dari kebijakan ruang udara terbuka (*Open Sky*) tersebut terhadap wilayah kedaulatan udara Indonesia, potensi konflik yang akan terjadi dan prinsip-prinsip apa yang harus dipatuhi untuk menyelaraskan kebijakan *Open Sky* tersebut dengan kedaulatan udara Indonesia. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah metoda kepustakaan melalui referensi baik buku, jurnal ilmiah, maupun sumber-sumber lain.

## 2. TINJAUAN LITERATUR

### 2.1 Kedaulatan Suatu Negara Atas Ruang Udara Wilayahnya

Batas ruang udara sejak dahulu telah merupakan suatu masalah yang selalu dipersoalkan. Sebuah dalil hukum Romawi mengatakan "*cujus est solum, ejus est usque coelum*", yang artinya barang siapa yang memiliki sebidang tanah, dengan demikian juga memiliki segala-galanya yang berada di atas permukaan tanah sampai ke langit dan segala apa yang berada di dalam tanah tersebut.<sup>20</sup>

Berbagai macam pendapat dikemukakan oleh para ahli terhadap keberadaan ruang udara suatu Negara, namun tidak tercapai suatu kata sepakat dalam menentukan batas ruang udara tersebut. Belum adanya kesepakatan pendapat di antara para ahli dalam menentukan batas-batas terhadap ruang udara suatu Negara menimbulkan banyak teori mengenai status ruang udara. Ada yang berpendapat bahwa ruang udara adalah bebas, dan

ada juga pendapat sebaliknya bahwa ruang udara itu tidak bebas. Salah satu pendapat bahwa ruang udara adalah bebas dikemukakan oleh Paul Fauchille, dari Perancis, yang menyatakan bahwa ruang udara suatu Negara adalah bebas, siapapun berhak terbang di atasnya tanpa dibatasi, walaupun dibatasi Negara tersebut hanya berhak membatasi bagian bawah, sedangkan bagian atas bebas sebagaimana berlaku dalam hukum laut. Namun pendapat ini ditentang oleh Westlake, dari Inggris, yang menyatakan bahwa ruang udara itu tidak bebas, seorang pemilik tanah berhak memiliki apa saja di atas tanah tersebut, dan sebagai Negara berdaulat, Negara mempunyai kedaulatan mutlak dan penuh atas ruang udara di atasnya dan berhak mengatur segala sesuatu di ruang udara termasuk penerbangan.<sup>21</sup>

Berbagai pendapat ahli tersebut pada akhirnya menghasilkan dua kelompok. Kelompok pertama, menyatakan bahwa udara itu sifatnya bebas, disebut dengan kelompok penganut teori ruang udara bebas. Sedangkan kelompok kedua, menyatakan bahwa Negara berdaulat atas ruang udara di atas wilayah Negara, disebut dengan kelompok penganut teori kedaulatan di udara. Pada perkembangan selanjutnya terhadap kedua kelompok tersebut terbagi-bagi lagi dalam beberapa kelompok.<sup>22</sup> Kelompok pertama, yakni kelompok penganut teori ruang udara bebas terbagi atas:

- a. Kebebasan ruang udara tanpa batas.
- b. Kebebasan ruang udara yang dilekati beberapa hak khusus negara kolong.
- c. Kebebasan ruang udara, tetapi diadakan semacam wilayah teritorial di daerah mana hak-hak tertentu negara kolong dapat dilaksanakan.

Sedangkan kelompok kedua yakni mereka yang berpendapat bahwa negara itu berdaulat terhadap ruang udara di atas wilayah negaranya, terbagi atas :

- a. Negara kolong yang berdaulat penuh hanya terhadap ketinggian tertentu di ruang angkasa.
- b. Negara kolong berdaulat penuh, tetapi dibatasi oleh lintas damai bagi navigasi pesawat udara asing.
- c. Negara kolong berdaulat penuh tanpa batas (*up to the sky, ad infintum*).

Kedua kelompok tersebut terus menerus mempertahankan pendapat kelompoknya masing-masing. Sampai pada saat berakhirnya Perang Dunia I, dalam rangka kepentingan hidup bersama dan ketertiban internasional, maka seiring dengan dicanangkannya konvensi Perdamaian Versaille 1919 juga telah dibuat perjanjian internasional mengenai penerbangan, yaitu *Convention Relating to the Regulation of aerial navigation*, Paris 13 Oktober 1919 (Konvensi Paris 1919) yang khusus mengatur tentang tata cara, status, ruang udara dunia, dengan protocol Paris 1 Mei 1920. Konvensi ini diperbaharui dengan Protokol Paris, 15 Juni 1929, dan terakhir diganti oleh *Convention on International Civil Aviation*, Chicago, 7 Desember 1944 (Konvensi Chicago 1944).<sup>23</sup> Hal yang utama dalam keseluruhan konvensi itu adalah adanya pengakuan terhadap Teori Kedaulatan, yaitu tentang pengaturan bahwa setiap Negara memiliki kedaulatan yang lengkap dan eksklusif terhadap ruang udara di atas wilayahnya.

Mengingat bahwa konvensi internasional selalu menjadi bahan bagi perundang-undangan nasional, demikian juga dengan konvensi-konvensi penerbangan internasional yang kemudian diadopsi ke dalam perundang-undangan nasional. Untuk pertama kalinya mengenai penerbangan ini diatur pada Undang Undang Nomor 83 tahun 1958. Namun demikian pada Undang Undang tersebut tidak ada diatur mengenai kedaulatan negara Indonesia terhadap ruang udara, kecuali dikatakan bahwa "Dilarang melakukan

penerbangan selain dengan pesawat udara yang mempunyai kebangsaan Indonesia, atau dengan pesawat udara asing berdasarkan perjanjian internasional atau berdasarkan persetujuan pemerintah”.

Setelah dikeluarkan Undang Undang Penerbangan yang baru, yaitu Undang Undang Nomor 1 Tahun 2009, dengan jelas dikatakan dalam pasal 5 bahwa : “Negara Kesatuan Republik Indonesia berdaulat penuh dan eksklusif atas wilayah udara Republik Indonesia”. Selanjutnya dalam pasal 6 dikatakan pula : “Dalam rangka penyelenggaraan kedaulatan negara atas wilayah udara Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah melaksanakan wewenang dan tanggung jawab pengaturan ruang udara untuk kepentingan penerbangan, perekonomian nasional, pertahanan dan keamanan negara, sosial budaya serta lingkungan udara”.

Dengan diundangkannya Undang Undang Nomor 1 Tahun 2009, maka konsep kedaulatan negara di ruang udara tersebut sudah diatur dalam perundang-undangan Indonesia dan menyatakan bahwa Indonesia berdaulat penuh dan utuh atas wilayah udaranya, sehingga dengan demikian ruang udara tersebut menjadi bentuk wilayah Indonesia sebagai suatu kesatuan politik, yang berbentuk tiga dimensi

## **2.2 Pandangan Ahli Mengenai Wilayah Kedaulatan Udara**

Sejumlah pakar pertahanan telah mengajukan teori mengenai wilayah kedaulatan udara suatu negara. Teori wawasan dirgantara dirumuskan oleh sejumlah pakar pertahanan seperti A. Saversky, William “Billy” Mitchell, John Boyd, John A. Warden III, Walther Wever, Sir Hugh Trenchard, Giulio Douchet, dan J.F.C. Fuller. Pada dasarnya, teori ini mengutamakan kekuatan udara sebagai kekuatan utama dalam sistem pertahanan suatu negara. Douchet misalnya, berpendapat bahwa penghancuran kekuatan udara lawan hanya dapat dilakukan lewat penghancuran pada pangkalan dan alutsista yang ada di darat.<sup>24</sup> Sementara itu, Fuller berpendapat bahwa peperangan dibatasi oleh geografi dan logistik.<sup>25</sup> Kekuatan udara mampu mengatasi masalah geografis dan logistik tersebut sehingga mestinya lebih diutamakan dari kekuatan lainnya. Teori wawasan dirgantara sering disandingkan dengan teori wawasan benua dari Sir Halford Me Kender, teori wawasan bahari dari Sir Walter Raleigh dan A.T. Mahan, dan teori wawasan kombinasi dari N.J. Spijkman. Teori wawasan dirgantara memiliki keunggulan dalam pertahanan terhadap ancaman luar terutama dengan catatan sejarah dari Perang Dunia II yang membuktikan kalau kekuatan udara adalah kekuatan penentu dalam pengakhiran perang pasifik lewat pengeboman Hiroshima dan Nagasaki. Teori wawasan dirgantara mengimplikasikan bahwa kawasan udara merupakan kawasan yang sangat penting untuk dijaga kedaulatannya.

Dengan pentingnya wilayah udara bagi suatu negara, terjadi masalah bagaimana menentukan kedaulatan suatu negara di udara. Secara horizontal, memang telah diakui oleh Konvensi Chicago tahun 1944 dalam Pasal 1 dimana dikatakan bahwa setiap negara berdaulat penuh dan utuh atas ruang udara di atas wilayah kedaulatannya.<sup>26</sup> Permasalahannya terletak pada kedaulatan secara vertikal. Seberapa tinggi kawasan udara yang menjadi kedaulatan suatu negara. Sebelum teknologi penerbangan ditemukan, udara dipandang sebagai kawasan bebas dari kedaulatan negara manapun. Hugo Grotius pada tahun 1609 menyatakan kalau udara adalah milik bersama dan seharusnya tidak ada dalam kedaulatan siapapun.<sup>27</sup> Penemuan balon udara sedikit banyak mengubah pandangan tersebut. P. Fauchille membatasi kedaulatan udara suatu negara hanya sebatas kebutuhan

penjagaan keamanan. Pada tahun 1901, batas keamanan ini ditetapkan hanya pada ketinggian 1.500 meter. Tahun 1910, batas tersebut malah diturunkan hingga menjadi 500 meter.<sup>28</sup> Di atas ketinggian tersebut, kawasan udara menjadi bebas yang berarti dapat digunakan oleh siapapun. Dapat dipahami bahwa teori ini dikembangkan pada masa awal penguasaan udara sehingga pentingnya kawasan udara bagi suatu negara tidak terlalu besar. Baru setelah sejumlah negara berhasil mengembangkan angkatan udara, kawasan ini menjadi penting. Adanya faktor teknologi yang kuat dalam penguasaan udara ini mendorong Cooper pada tahun 1950 mendefinisikan kedaulatan udara sebagai cakupan yang dapat dijangkau suatu negara menggunakan teknologi yang ia miliki. Teori ini segera ditolak oleh Schachter, walaupun masih menggunakan komponen teknologi dalam teorinya. Bagi Schachter, kedaulatan suatu negara dibatasi pada ketinggian maksimal dari pesawat udara dan balon. Dengan teknologi saat ini, maka batas kedaulatan tersebut akan mencapai 30 mil dari permukaan Bumi. Tinggi ini, walau begitu, hanya mencakup stratosfer dan hanya mencapai 0,5% dari ketebalan atmosfer (6000 mil).

### 2.3 Hukum Udara Internasional

Salah satu hukum udara internasional yang pertama adalah *Chicago Convention on Civil Aviation* tahun 1944 yang ditandatangani oleh 52 negara dan diratifikasi oleh 190 negara.<sup>29</sup> Setelah itu, hukum udara yang banyak dirujuk adalah *ICAO Convention for Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation* di Montreal tahun 1971. Dalam kedua kesepakatan, masuknya pesawat sipil tanpa izin ke dalam wilayah suatu negara dipandang tidak perlu mengundang penggunaan angkatan udara dan penanganannya tidak boleh dalam bentuk terminasi secara paksa.<sup>30</sup> Ketika intrusi dilakukan oleh pesawat militer asing, reaksi yang dilakukan masih tergantung pada insiden yang terjadi.<sup>31</sup>

Menurut Krasnicka mengatakan bahwa Konvensi Chicago telah termodifikasi menjadi sistem Chicago-bilateral dan prinsip-prinsip kedaulatan udara telah menjadi tergantung lebih kepada berbagai kesepakatan antar negara.<sup>32</sup> Hal ini disebabkan karena Konvensi Chicago hanya mengatur akses penggunaan ruang udara negara lain. Transportasi dan transit udara lebih diatur oleh izin individual yang diberikan suatu negara.<sup>33</sup> Dua kesepakatan baru dibuat yaitu *International Air Transport Agreement* (IATA) dan *International Air Services Agreement*. IATA ditandatangani pada akhir Konvensi Chicago, yang menjamin kebebasan terbang di atas wilayah kedaulatan suatu negara tanpa mendarat, kebebasan mendarat untuk tujuan non lalu lintas, kebebasan menurunkan penumpang, surat, dan kargo yang diambil di wilayah negara yang menjadi kewarganegaraan pesawat, kebebasan mengambil penumpang, surat, dan kargo yang ditujukan ke wilayah negara yang menjadi kewarganegaraan pesawat, dan kebebasan mengambil penumpang, surat, dan kargo ditujukan ke wilayah negara manapun yang termasuk dalam kontrak maupun menurunkan penumpang, surat, dan kargo dari negara-negara tersebut.<sup>34</sup> IATA dituangkan dalam *Form of Standard Agreement for Provisional Air Routes*. Kesepakatan yang lebih detail dikeluarkan tahun 1959 di Strasbourg.<sup>35</sup> Upaya menjadikan kesepakatan semakin mendetail membuat muncul berbagai kesepakatan-kesepakatan hingga pada titik dimana suatu kesepakatan hanya disetujui oleh dua negara.

Tinjauan Krasnicka pada trend hukum udara internasional menemukan kalau pada dasarnya hukum udara ditentukan secara bilateral, tidak secara regional, apalagi global.<sup>36</sup> Pendekatan bilateral memiliki kelemahan yaitu memiliki kapasitas berlebihan, sulit

merespon pada perubahan teknologi, dan kebutuhan untuk memodifikasi biaya dan tarif.<sup>37</sup> Walau begitu, opsi liberalisasi banyak ditolak karena akan menyebabkan ancaman bagi dominasi negara tertentu terhadap ekonomi penerbangan dan akan muncul kesulitan dalam siapa yang mengendalikan wilayah udara, bagaimana, dan kapan wilayah udara boleh dilewati.<sup>38</sup> Usaha unifikasi telah dicoba. Tahun 1999 telah dibuat Konvensi Montreal tentang penyatuan sejumlah peraturan pengangkutan udara internasional. Walau begitu, pada tahun 2005 saja, tercatat terdapat 86 kesepakatan bilateral mengenai kawasan udara yang dikeluarkan oleh 75 negara.<sup>39</sup> Dari sekian banyak kesepakatan *open sky* bilateral, Indonesia mematuhi 18 kesepakatan. Tahun 2008, jumlah ini menjadi 153 kesepakatan melibatkan 96 negara<sup>40</sup> dan tahun 2009 menjadi 167 kesepakatan melibatkan 101 negara.<sup>41</sup> Di tahun 2012, total terdapat 410 kesepakatan bilateral dengan melibatkan 145 negara.<sup>42</sup>

Walaupun begitu, liberalisasi wilayah udara memang telah dilakukan. Kebijakan *Open Space Uni Eropa* merupakan yang pertama dilakukan.<sup>43</sup> Begitu pula, Amerika Serikat telah melakukannya sejak tahun 1978 dengan *Airline Deregulation Act*. Kebijakan ini, terbukti menjadi bumerang bagi AS, ketika kasus 11 September terjadi.

### 3. KEBIJAKAN *OPEN SKY* ASEAN

Saat ini Indonesia tengah mengalami pertumbuhan populasi dan peningkatan kesejahteraan ekonomi. Pertumbuhan ini, ditambah dengan letak geografis negaranya yang unik—lebih dari 18.000 pulau tersebar di bentangan lebih dari 5.000 km — akan meningkatkan “kecenderungan untuk melakukan penerbangan.” Penerbangan merupakan mata rantai yang amat penting dalam menghubungkan hampir 240 juta penduduk Indonesia, baik satu sama lain maupun dengan penduduk di belahan dunia lainnya, secara efisien. Antara tahun 2010 dan 2014, Indonesia diperkirakan akan menjadi pasar penumpang internasional dengan pertumbuhan tercepat. Pada tahun 2014, Indonesia akan berada di peringkat Sembilan pasar domestik terbesar, dan di antara 10 teratas angkutan kargo internasional. Potensi bagi penerbangan di Indonesia sangatlah besar, dan seiring dengan pesatnya pertumbuhan pasar domestik di negara ini, lokasi strategis Indonesia di jantung Asia Tenggara juga semakin menegaskan betapa signifikannya pasar ini.

Karena itu, perjanjian ASEAN *Open Sky*, yang akan diterapkan tahun 2015, merupakan peristiwa penting bagi para maskapai penerbangan Indonesia. *Open Sky Treaty* lahir pertama kali sebagai sebuah konsep observasi udara untuk mempromosikan transparansi dan keterbukaan aktivitas dan kekuatan militer yang dimiliki sebuah negara. Perjanjian ini merupakan inisiatif dari President George H.W. Bush pada tahun 1989 yang diterapkan bagi anggota NATO dan Pakta Warsawa. Kemudian Amerika Serikat meratifikasi perjanjian tersebut pada tahun 1993, dan mulai dijalankan 1 Januari 2002. Bagi ASEAN, isu mengenai *Open Sky* bukanlah target atau inisiatif baru. Sejak Desember 1995, para pemimpin negara anggota ASEAN, telah berkumpul membahas persiapan tiap-tiap negara anggota untuk menyongsong *Open Sky* di kawasan ASEAN. *Open Sky* merupakan sebuah kebijakan yang akan diterapkan untuk mengatur lalu lintas udara regional antar negara ASEAN dalam rangka mencapai “*The Roadmap for the Integration of ASEAN: Competitive Air Services Policy*” yang direncanakan akan dilaksanakan tahun 2015.

*Open Sky* dipandang sebagai komponen penting dalam integrasi ekonomi ASEAN, terutama di sektor industri pelayanan udara, karena sampai saat ini transportasi udara



masih menjadi isu krusial dalam perdagangan antar negara ASEAN. Selain itu, Open Sky juga berperan dalam peningkatan kualitas layanan tourism yang akan merangsang peningkatan aspirasi turis untuk berkunjung, yang pada gilirannya akan menambah devisa negara yang bersangkutan. Sementara di sektor industri penerbangan, Open Sky akan merangsang peningkatan kualitas industri pesawat udara dan akan menjadi sektor ekspor yang potensial bagi anggota ASEAN. Indonesia sendiri telah meratifikasi perjanjian perdagangan bebas (WTO) tersebut dengan UU No.7 tahun 1994. Dengan diratifikasinya aturan internasional itu, Indonesia secara hukum terikat dengan aturan perdagangan dunia tersebut dan menerapkannya sesuai dengan *national interest* disesuaikan dengan potensi yang dimiliki.

*Open Sky Policy* merupakan kebijakan penerbangan bebas yang dapat berdampak pada terbukanya Indonesia terhadap perusahaan penerbangan asing, sehingga adanya persaingan yang ketat antara industri pesawat, di mana *Open Sky Policy* terdapat 8 (delapan) kebijakan yang diberlakukan khusus untuk menjadwalkan jasa udara internasional yaitu : <sup>44</sup>

- a. Kompetisi pasar bebas. Tidak ada batasan dalam hak rute internasional, jumlah penunjukan maskapai penerbangan, kapasitas, frekuensi, dan tipe pesawat.
- b. Harga ditentukan oleh kebutuhan pasar. Biaya bisa tidak disetujui hanya jika pemerintah kedua belah pihak menyetujui/menandatangani "ketidak setujuan dua belah pihak" dan hanya untuk alasan tertentu yang dimaksudkan untuk menjamin kompetisi sehat.
- c. Kesempatan yang adil dan setara untuk berkompetisi/bersaing. Contohnya : Semua pengangkutan yang ditunjuk maupun yang tidak, dari kedua negara sebaiknya membangun kantor penjualan di negara lainnya, dan mengubah pendapatan ke dalam mata uang asing tersebut dengan cepat dan tepat dan tanpa batas. Pengangkutan yg ditunjuk bebas menyediakan pelayanan darat mereka sendiri. "menangani sendiri" atau memilih dari penyedia layanan lain. Penggabungan maskapai penerbangan dan muatan bisa mengatur transportasi darat atas muatan udara dan akses ke pelayanan tertentu dijamin.
- d. Pengaturan kerjasama dalam hal pemasaran. Maskapai penerbangan yang ditunjuk bisa memasuki bursa saham atau mengatur penyewaan dengan maskapai penerbangan asing, atau dengan negara ketiga, tergantung peraturan umum. Ketetapan mengenai pilihan code-sharing yang resmi antara maskapai penerbangan dengan perusahaan transportasi darat.
- e. Ketetapan dalam konsultasi dan penyelesaian perselisihan. Naskah model termasuk prosedur untuk menyelesaikan perbedaan yang timbul akibat perjanjian.
- f. Pengaturan undang undang yang liberal. "liberal charter arrangement". Perusahaan pengangkutan boleh memilih untuk beroperasi dibawah peraturan charter/undang-undang di negara mereka sendiri.
- g. Keselamatan dan keamanan. Tiap pemerintah menyetujui untuk menegakkan standar yg tinggi untuk keselamatan dan keamanan penerbangan, dan memberikan bantuan kepada yg lain dalam beberapa keadaan tertentu.
- h. Hak pilihan ke delapan mengenai muatan saja "*all cargo*". Menyediakan wewenang kepada maskapai penerbangan disatu negara untuk mengoperasikan layanan muatan antara negara lain dgn negara ketiga, melalui penerbangan yang tidak berhubungan dengan negaranya sendiri.

*Open Sky* juga merujuk pada seperangkat hak progresif (yang dinamakan “*freedoms*” atau kebebasan), yang diberikan suatu negara kepada maskapai penerbangan Negara lain – dimulai dari kebebasan untuk terbang melintasi wilayah Negara tersebut (kebebasan pertama), dan berkembang hingga pemberian izin bagi perusahaan maskapai penerbangan asing untuk melakukan penerbangan yang dimulai dan berakhir di negara lain.

Hak kebebasan udara merupakan salah satu dari manfaat hubungan bilateral atau multilateral antar negara, dalam dunia penerbangan hak kebebasan udara sangatlah berguna sekali, karena dengan adanya kebebasan udara maka jarak tempuh atau rute dari suatu jalur penerbangan dapat diperpendek. Selain itu, pasaran dari suatu maskapai dapat semakin luas, tidak hanya tingkat domestik, namun juga lintas Negara. ASEAN *Open Sky* tidak betul-betul merupakan langit yang terbuka (*Open Sky*), bahkan bagi maskapai penerbangan yang bertempat di negara anggota ASEAN sekalipun. Asean *Open Sky* tidaklah sebebaskan pasar penerbangan tunggal Uni Eropa, tapi akan menjadi lebih bebas dibandingkan perjanjian bilateral maupun perjanjian lainnya yang kini tengah diterapkan terhadap maskapai penerbangan ASEAN.<sup>45</sup> Kesepakatan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

- a. Liberalisasi menyeluruh terhadap pelayanan angkutan udara multilateral (*the ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalization Air Freight Services*), kesepakatan yang dibangun adalah menghilangkan pembatasan untuk hak kebebasan udara ketiga, keempat dan kelima di antara poin-poin yang ditunjuk di ASEAN, Serta menghilangkan pembatasan hak kebebasan udara ketiga, empat dan lima di antara bandara internasional yang telah ditetapkan di wilayah ASEAN.
- b. Kesepakatan tentang Pelayanan Udara Multilateral (*the ASEAN Multilateral on Air Services*) adalah kesepakatan tentang penghapusan pembatasan untuk hak kebebasan udara ketiga, keempat dan kelima di dalam wilayah kerjasama sub regional ASEAN. Wilayah yang masuk dalam aturan ini antara lain *Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia dan Philipina- East ASEAN Growth Triangle* (BIMP-EAGA) dan *Indonesia, serta Malaysia dan Thailand Growth Triangle* (IMT-GT) Selain itu, *the ASEAN Multilateral on Air Services* juga mengatur penghapusan pembatasan kebebasan udara ketiga, keempat dan kelima di antara Ibu Kota Negara ASEAN

Adapun kebebasan udara dalam kebijakan *Open sky* adalah sebagai berikut<sup>46</sup> :

- a. Kebebasan pertama : hak suatu penerbangan baik berjadwal ataupun tidak berjadwal, untuk melintas wilayah udara negara lain tanpa mendarat / landing. Contoh : penerbangan dari singapura menuju sydney dengan melintasi atau melewati Indonesia.
- b. Kebebasan kedua : hak suatu penerbangan baik berjadwal atau tidak berjadwal, untuk melintas wilayah udara negara lain dengan keadaan tertentu sehingga penerbangan tersebut dapat mendarat / landing di negara tersebut tanpa mengangkut atau menurunkan penumpang atau barang, karena pesawat mengalami gangguan atau kehabisan bahan bakar. Sehingga pada pelaksanaannya penerbangan tersebut harus menurunkan penumpang atau barang selama pesawat diperbaiki. Contoh : penerbangan singapura menuju sydney harus mendarat di Indonesia karena kehabisan bahan bakar.
- c. Kebebasan ketiga : hak suatu penerbangan berjadwal untuk mengangkut penumpang dengan tujuan negara pertama yang berasal dari negara airline itu sendiri. Contoh : Garuda Indonesia mengangkut penumpang dari Indonesia menuju Singapura.

- d. Kebebasan keempat : hak suatu maskapai penerbangan untuk mengangkut atau menurunkan penumpang dari negara pertama menuju negara asal airline. Contoh: Garuda Indonesia mengangkut penumpang dari Singapura menuju Indonesia.
- e. Kebebasan kelima : hak bagi maskapai penerbangan suatu negara anggota untuk mengambil penumpang atau kargo dari negara lain dan membawanya ke negara ketiga. Contoh : Garuda Indonesia mengangkut penumpang atau barang dari Singapura menuju Malaysia atau sebaliknya.
- f. Kebebasan keenam : seperti halnya kebebasan kelima, namun penerbangan tersebut melewati negara maskapai sendiri. kebebasan keenam ini biasanya tidak dimasukkan dalam kesepakatan layanan udara sebagaimana kebebasan kelima. Contoh : Garuda Indonesia mengangkut penumpang dari Singapura menuju Malaysia transit di Indonesia.
- g. Kebebasan ketujuh : hak suatu penerbangan untuk mengangkut penumpang atau barang antar wilayah pemberi hak dengan negara ketiga tanpa persyaratan memasukkan titik manapun dalam wilayah negara penerima hak dalam operasi penerbangan.
- h. Kebebasan kedelapan (cabotage right) : hak yang diberikan negara asing untuk melakukan pengangkutan penumpang atau barang dalam lingkup domestik antar kota di negara pemberi hak

Kebijakan *Open Sky* ASEAN (OSA) meminta kebebasan hak lalu lintas udara kelima yaitu hak bagi maskapai penerbangan suatu negara anggota untuk mengambil penumpang atau kargo dari negara lain dan membawanya ke negara ketiga.<sup>47</sup> Karena wilayah udara Indonesia adalah yang terbesar di ASEAN, maka otomatis akan ada lebih banyak operator dan penerbangan pada rute ke kota-kota di Indonesia, persaingan antar maskapai semakin kuat, dan maskapai menjadi lebih fleksibel dalam mengembangkan rute dan jaringan.<sup>48</sup> Evaluasi oleh Bofinger (2008) menemukan adanya kesulitan bahkan pada cara mengukur kemajuan *Open Sky* itu sendiri. Bofinger (2008) menyebutkan kesulitan tersebut antara lain tidak adanya penyimpanan kesepakatan udara bilateral di sekretariat ASEAN, MoU dipandang rahasia bagi negara, 10 negara ASEAN terlibat dalam 50 kesepakatan bilateral lebih, dan tidak ada pola yang jelas.<sup>49</sup>

#### 4. ANALISIS

Dari penjelasan kebijakan ruang udara terbuka yang telah dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa ternyata kebijakan tersebut secara tidak langsung telah mengurangi kemutlakan kedaulatan negara atas ruang udaranya. Terganggunya kedaulatan itu karena Indonesia dianggap tidak memiliki kemampuan memadai dalam menjamin keamanan penerbangan, sehingga wewenang pengaturan lalu lintas udara di wilayah kedaulatan Indonesia akan diserahkan kepada negara lain beberapa negara seperti Thailand, Singapura, dan Australia yang telah lama mempersiapkan diri sebagai pemegang peran sentral dalam pengaturan lalu lintas udara.

Disamping itu, secara geografis dan politik, kebijakan ruang udara terbuka dapat dikatakan kurang menguntungkan bagi Indonesia. Kondisi ini tidak bisa dipungkiri karena Indonesia adalah negara yang memiliki ruang udara sangat luas dan wilayah udara Indonesia adalah yang terbesar di ASEAN, maka secara otomatis akan banyak operator

dan penerbangan pada rute ke kota-kota di Indonesia, sehingga persaingan antar maskapai semakin kuat, dan maskapai menjadi lebih fleksibel dalam mengembangkan rute dan jaringan. Di sisi lain, faktor ekonomi juga harus dipertimbangkan dan patut menjadi perhatian Indonesia di balik lahirnya kebijakan *Open Sky* tersebut. Untuk itu Indonesia tidak boleh mengesampingkan faktor-faktor lain yang tidak kalah pentingnya. Bahkan Indonesia harus segera memiliki *grand desain* yang dapat dijadikan sebagai acuan dan arah kebijakan serta tujuan dalam pengelolaan ruang udara sebagai salah satu asset negara yang memiliki nilai strategis, baik dilihat dari aspek ekonomi, politik, sosial, budaya serta pertahanan keamanan.

Dalam implementasinya, kebijakan *Open Sky* terhadap kedaulatan udara Indonesia ternyata banyak memberikan dampak, antara lain sebagai berikut:

- a. Peningkatan pengamatan, infiltrasi, dan eksploitasi informasi di kedaulatan udara Indonesia. Tiga bentuk ancaman kedaulatan udara ini cenderung terjadi jika pengawasan terjadi secara tidak langsung. Dalam kondisi *Open Sky*, TNI AU umumnya akan mendapatkan data secara tidak langsung karena kapasitas pengawasan langsung yang terbatas, akibat besarnya volume penerbangan yang melintasi NKRI. TNI AU akan bertopang pada pihak ketiga, misalnya masyarakat atau penumpang, untuk mengetahui adanya ancaman. Lewat cara ini, pihak ketiga dapat dimanipulasi oleh pengancam sehingga tidak menyadari adanya ancaman tersebut dan pada gilirannya tidak melaporkan pada TNI AU. Tiga bentuk ancaman tersebut datang dari kepakaran, intuisi, dan kecerdasan dari pengancam<sup>50</sup> dan tidak diragukan bahwa banyak anggota ASEAN yang memiliki kemampuan teknologi dan individu semacam ini. Masalah ini diperkuat oleh instrumen UU No. 1 tahun 2009 tentang Penerbangan yang kurang kuat. Pasal 69 misalnya, menyatakan kalau “penggunaan pesawat udara negara asing untuk kegiatan angkutan udara dari dan ke atau melalui wilayah Republik Indonesia hanya dapat dilakukan setelah mendapat izin Pemerintah”. Pasal ini sebenarnya lebih sempit daripada UU No 15 tahun 1992 tentang Penerbangan yang tidak membatasi hanya pada kegiatan angkutan udara. Pertanyaannya adalah bagaimana dengan pesawat udara yang bertujuan bukan untuk pengangkutan, misalnya untuk pengamatan, infiltrasi, dan eksploitasi informasi. Lebih lanjut, bahkan jika tujuan tersebut tersamarkan dalam bentuk kegiatan angkutan, tidak jelas diatur ancaman pidana atas pelanggaran ruang udara tersebut.<sup>51</sup>
- b. Indonesia secara kewilayahan lebih bervariasi daripada negara-negara lain di ASEAN. Selain terbesar, Indonesia juga merupakan negara kepulauan. Sejumlah wilayah kolong adalah wilayah perairan yang tidak memiliki penghuni maupun fasilitas pengawasan. Penerbangan di atas kawasan laut akan memudahkan bagi pihak penyusup untuk mengenali tanda-tanda penting, misalnya kapal besar, di atas air. Dengan alutsista laut dan udara terbatas, akan mudah bagi pesawat asing memanfaatkan kawasan laut Indonesia untuk kegiatan yang mengancam kedaulatan udara. Karenanya, alutsista laut dan udara harus ditingkatkan.
- c. Penerobosan *Air Defence Identification Zone* (ADIZ). ADIZ merupakan zona udara dimana penerbangan apapun harus mengidentifikasi dirinya demi pertahanan suatu negara.<sup>52</sup> Kawasan udara suatu negara umumnya merupakan kawasan ADIZ dari negara tersebut. Dalam kawasan ADIZ terdapat kawasan larangan terbang bagi sipil secara terbatas (diizinkan pada waktu-waktu tertentu) dan kawasan larangan terbang bagi sipil secara mutlak. Tujuannya adalah melindungi aset vital negara ataupun melindungi sipil sendiri dari wilayah latihan perang. Seperti dikatakan oleh Ausaid

(2011), dengan berlakunya *Open Sky*, potensi kawasan larangan terbang di wilayah tertentu di Indonesia akan dilanggar.<sup>53</sup> Hal ini disebabkan karena bertambahnya lalu lintas penerbangan. Saat ini saja, jalur Jakarta Surabaya merupakan salah satu jalur penerbangan paling padat di dunia dengan rata-rata 100 penerbangan per hari. Dengan kebijakan *Open Sky* maka jalur ini akan semakin padat dan jika dibiarkan akan menyebabkan kemungkinan kecelakaan udara bertambah besar. Alternatifnya adalah dengan membuka jalur baru dari Jakarta ke Bali ke arah selatan. Walau begitu, hal ini akan melanggar daerah larangan terbang yang terdapat di bagian tengah dan selatan Jawa.

- d. Berkembang pesatnya *dark tourism*. Penelitian Dharmawan (2012) menemukan bahwa satu-satunya sektor yang menyebabkan pertumbuhan transportasi udara di Indonesia adalah sektor pariwisata.<sup>54</sup> Di satu sisi, hal ini dapat dipandang positif karena peningkatan lalu lintas udara tidak akan terlalu banyak menyebabkan polusi udara dibandingkan jika sektor utama adalah perdagangan atau industri. Pariwisata tergolong sektor yang mengandalkan mutu udara dan alam secara umum untuk menarik minat wisatawan. Di sisi lain, hal ini akan mendorong pembengkakan pada jalur Jakarta Bali yang mendorong penerobosan kawasan larangan terbang. Selain itu, hal ini juga berdampak pada berkembangnya *dark tourism*. *Dark tourism* adalah sebuah pariwisata yang mempromosikan sesuatu yang sewajarnya tidak dipandang sebagai "wisata" secara umum. Wisatawan yang melakukan *dark tourism* mencari ketegangan dari suatu objek wisata dan tidak peduli apa sumber ketegangan tersebut, apakah bencana alam (berkunjung ke lokasi ketika bencana terjadi atau pasca bencana), pelanggaran keamanan (prostitusi, tindak pidana), atau ancaman lainnya (berburu, memasuki daerah terlarang).<sup>55</sup> Sementara masalah yang ditimbulkan *dark tourism* lebih kepada masalah keamanan, namun fakta bahwa masuknya wisatawan jenis ini ke dalam wilayah Indonesia lewat udara dapat menunjukkan lemahnya kedaulatan Indonesia di udara.
- e. Meningkatnya potensi kekacauan di udara. Dengan meningkatnya jumlah penerbangan di Indonesia dan kurangnya kesiapan mengatasi lonjakan tersebut akan berdampak pada terjadinya masalah manajemen dan miskomunikasi. Hal ini ditambah dengan kompleksitas hukum udara yang ada. Hukum udara multilateral yang berlaku saat ini secara umum di kawasan ASEAN adalah *Chicago Convention* tahun 1944 dan belum memperhitungkan hukum udara yang bersifat bilateral. Jika kebijakan *Open Sky* dilakukan dan diasumsikan kalau tidak ada hukum udara bilateral, negara-negara di ASEAN masih harus menyesuaikan semua hukum udara yang ia miliki dengan kebijakan *Open Sky*.
- f. Persaingan tidak sehat. Benturan kepentingan antar negara maupun penyedia layanan penerbangan akan berpotensi menyebabkan persaingan tidak sehat. Persaingan tidak sehat pada gilirannya akan menghilangkan etika dan nilai dasar dari ASEAN itu sendiri. Selain itu, bentuk persaingan tidak sehat dapat berupa pembentukan lobi-lobi yang melindungi negara atau maskapai tertentu dibanding yang lain. Orientasi menjadi lebih terspesialisasi pada negara atau maskapai tertentu. Sementara hal ini memunculkan kepuasan bagi pihak yang memperoleh keistimewaan, hal ini juga memustahilkan adanya kebijakan yang koheren di seluruh negara ASEAN. Pada titik yang tidak diinginkan, hal ini dapat berupa renegotiasi kedaulatan di udara atau aspek-aspek pertahanan keamanan suatu negara, termasuk Indonesia.

- g. Kebijakan *Open Sky* akan memaksa Indonesia untuk patuh pada konsep FUA (*Flexible Use of Airspace*) dari ICAO. Konsep FUA berangkat dari kerjasama sipil-militer yang diwacanakan tanggal 19-21 Oktober 2009 di Montreal, melibatkan *Air Traffic Control Association (ATCA)*, *Civil Air Navigation Services Organization (CANSO)*, *The European Organization for The Safety of Air Navigation (EUROCONTROL)*, *The International Air Transport Association (IATA)*, *the North Atlantic Treaty Organization (NATO)*, dan *the Unmanned Vehicle Systems (UVS)*.<sup>56</sup> Konsep ini akan mendorong daerah larangan terbang mutlak menjadi daerah larangan terbang terbatas lewat koordinasi antara sipil dan militer secara real-time. FUA memungkinkan maskapai penerbangan menentukan rute yang paling efisien secara real time untuk meningkatkan efisiensi lalu lintas.<sup>57</sup> FUA telah diadopsi oleh banyak negara dan tidak tampak menimbulkan masalah pada kedaulatan udara negara-negara tersebut. Langkah adopsi FUA tampak merupakan langkah bijak untuk mengatasi masalah penerbangan. Walau begitu, langkah ini harus disesuaikan dengan kepentingan nasional, khususnya dalam kerangka wawasan dirgantara.
- h. Teknologi penerbangan maju menggunakan sistem navigasi RNAV (*Area Navigation*) dan RNP (*Required Navigation Performance*) yang bertopang pada GNSS (*Global Navigation Satellite System*), INS (*Inertial Navigation System*), dan FMS (*Flight Management System*). Di Indonesia tidak ada GNSS dan ini perlu mengingat pada jarak jauh, GNSS semakin rentan terhadap gangguan elektromagnet.<sup>58</sup> Walaupun meningkatkan presisi navigasi pesawat, GNSS juga dapat berpotensi menjadi sarana eksploitasi informasi data aeronautikal.<sup>59</sup> TNI AU harus terlatih dalam sistem navigasi GNSS dan mencari potensi ancaman kedaulatan udara yang dapat ditimbulkannya.
- i. Liberalisasi perdagangan dalam bentuk apapun, merupakan wacana dari kapitalisme, karena kapitalisme adalah pihak yang paling diuntungkan dari liberalisasi. Dengan liberalisasi, kapitalisme dapat memperluas modal dalam pasar baru sehingga mampu memperoleh pendapatan lebih dan meraih keunggulan bersaing besar. Ancaman kolonisasi oleh kapitalisme, walaupun diargumenkan akan memberikan pelayanan bermutu tinggi pada masyarakat, pada akhirnya tetap akan membawa pada konsumerisme. Wacana utama adalah distribusi pendapatan namun pada prakteknya adalah mengarahkan pendapatan terbesar pada pemilik modal terbesar, yang pada akhirnya tidak memecahkan masalah keadilan dalam ekonomi. Karena pemilik modal seringkali adalah investor asing yang memiliki kekayaan berlimpah baik dari usahanya sendiri atau warisan imperialisme dan penjajahan kedaulatan bangsa lain di masa lalu, maka kapitalisme global dapat dipandang sebagai bentuk penjajahan jenis baru. Dalam situasi dimana pasar bebas tidak dapat dihindari, maka suatu negara harus memastikan diri kalau ia mampu memperoleh keunggulan bersaing di sisi produsen dan menjadikan masyarakatnya berada pada sisi konsumen. Hal ini dapat dilihat pada indikator ekonomi rakyat. Ekonomi rakyat dapat dilihat pada PDB per kapita. Indikator ini, walaupun tidak mencerminkan pemerataan pendapatan, namun cukup untuk menilai kekuatan modal dalam negeri suatu negara
- j. PDB per kapita tertinggi di ASEAN adalah Brunei, diikuti dengan Malaysia, Thailand, Indonesia, Philipina, Kamboja, dan Vietnam. Sementara itu, dari kecenderungan terbang juga mengikuti ranking yang sama. Fakta ini menunjukkan kalau semakin tinggi PDB per kapita maka semakin besar kecenderungan terbang. Pertanyaannya adalah siapa yang mengangkut penumpang terminal tersebut dan

- kemana uang yang bergerak tersebut dan apakah ini berdampak pada kesejahteraan bangsa Indonesia?
- k. Hampir 100% maskapai penerbangan Indonesia adalah milik dalam negeri. Hanya Air Asia yang memiliki market share 7% yang 49% saham dikuasai oleh Malaysia.<sup>60</sup> Walau begitu per 2010 faktor beban penumpang di Jakarta menunjukkan kalau Maskapai Singapura telah mencapai 100% sementara Malaysia mencapai 90%.<sup>61</sup> Hal ini menunjukkan kalau kedua negara adalah pesaing besar bagi maskapai penerbangan dalam negeri dan berpotensi menjadi pesaing yang lebih kuat jika kebijakan *Open Sky* diberlakukan.
  - l. Jika *Open Sky* pada akhirnya membuat Indonesia tidak menguasai kawasan udaranya sendiri secara ekonomis, maka hal ini akan melanggar prinsip kalau udara adalah sumberdaya alam yang harus digunakan untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia seperti amanat UUD 1945. Langkah terbaik adalah mempertahankan kontrol negara pada sebagian aspek pasar, setidaknya hingga Indonesia dapat yakin kalau tetap akan menjadi pemilik udara di kawasan udaranya sendiri. Hal ini sedikit banyak difasilitasi oleh UU No 1 tahun 2009 tentang Penerbangan.<sup>62</sup>

Dari gambaran analisis dampak kebijakan ruang udara terbuka yang telah dikemukakan tersebut, maka pemerintah Indonesia ke depan perlu segera mengantisipasi dan mempertimbangkan serta menindaklanjuti dengan mengambil langkah-langkah sebagai berikut : (a) dengan meningkatkan kekuatan alutsista TNI AU; (b) perlunya dibuat Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah khusus tentang *Air Defence Identification Zone* termasuk kawasan-kawasan dilarang terbang baik terbatas maupun mutlak termasuk sangsi-sangsi untuk pelanggarannya; (c) Pengawasan lebih ketat pada sektor pariwisata di lapangan udara; (d) Penerapan sistem manajemen yang lebih baik; (e) Memperkuat penegakan hukum persaingan usaha; (f) Melakukan lobi untuk menerapkan FUA secara terbatas; (g) Menguasai aset GNSS untuk kepentingan pertahanan; dan (h) Melindungi maskapai dalam negeri secara ekonomi.

## 5. PENUTUP

### 5.1. Kesimpulan

Kebijakan ruang udara terbuka secara tidak langsung telah mengurangi kedaulatan negara atas ruang udaranya. 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. Indonesia harus lebih memperhatikan Kondisi kedirgantaraan Indonesia yang saat ini masih banyak kendala, seperti pengaturan lalu lintas udara atau air traffic control (ATC), Selain itu, pemenuhan standar keamanan terbang internasional, dimana Indonesia sejak 2007 hanya berada pada kategori dua penilaian Federal Aviation Administration (FAA) atau sekelas Zimbabwe dan Kongo. Di sinilah kita berhadapan dengan masalah yang sangat serius, yaitu kedaulatan negara di udara.

Dampak kebijakan ruang udara terbuka (*Open Sky Policy*) terhadap kedaulatan udara Indonesia, antara lain: (a) Rentannya Indonesia yang akan mengalami infiltrasi, pengamatan, dan eksploitasi informasi lewat udara; (b) penerobosan daerah larangan terbang; (c) berkembangnya dark tourism; (d) Meningkatnya potensi kekacauan di udara, persaingan tidak sehat; (e) Penerapan FUA ICAO, (f) Pembangunan GNSS; dan (g) Ancaman kapitalisme global.

Ke depan, Pemerintah Indonesia perlu segera mengantisipasi dampak kebijakan ruang udara terbuka dengan cara: (a) dengan meningkatkan kekuatan alutsista TNI AU; (b) perlunya dibuat Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah khusus tentang *Air Defence Identification Zone* termasuk kawasan-kawasan dilarang terbang baik terbatas maupun mutlak termasuk sangsi-sangsi untuk pelanggarannya; (c) Pengawasan lebih ketat pada sektor pariwisata di lapangan udara; (d) Penerapan sistem manajemen yang lebih baik; (e) Memperkuat penegakan hukum persaingan usaha; (f) Melakukan lobi untuk menerapkan FUA secara terbatas; (g) Menguasai aset GNSS untuk kepentingan pertahanan; dan (h) Melindungi maskapai dalam negeri secara ekonomi.

## 5.2 Saran

Hasil kajian ini direkomendasikan kepada Pemerintah Indonesia untuk dijadikan acuan dan sekaligus sebagai bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan ruang udara terbuka pada masa mendatang.

## DAFTAR RUJUKAN

- <sup>1</sup> Martono dan Amad Sudiro, 2012, *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik*, Rajawali Pers, Jakarta
- <sup>2</sup> Heike, 2012. *Tinjauan Hukum Internasional Mengenai Asean Open Sky Dan Dampaknya Bagi Indonesia*, jurnal.usu.ac.id/index.php/jil/article/view/3635, 21 Agustus 2013
- <sup>3</sup> Peter Forsyth, et.al., Preparing ASEAN for Open Sky. AADCP Regional Economic Policy Support Facility, Research Project 02/008, (Monash International Pty. Ltd.: Februari 2004) <http://www.aseansec.org/aadcp/repsf/docs/02-008-ExecutiveSummary.pdf>
- <sup>4</sup> Marannu, Maria Nova. 2010, *Singapura dan kerja sama open sky di asean*, www.digilib.ui.ac.id, 21 Agustus 2013
- <sup>5</sup> Stephan Haggard and Beth A Simmons, Theories of international regimes dalam Theory and Structure in International Political Economy. An International Organization Reader, (Massachusetts Institute of Technology and International Organization Foundation: 1999)
- <sup>6</sup> Maria, Kristi Endah. 2008, Perjanjian Hubungan Udara Bilateral Indonesia Menghadapi Liberalisasi Angkutan Udara, www.digilib.ui.ac.id, 2 September 2013
- <sup>7</sup> Marannu, Maria Nova, *Op. Cit*, hal. 3
- <sup>8</sup> AUSAID, 2011. National Strategy for the Implementation of ASEAN Open Sky Policy Stage 2. Final Report, [www.indii.co.id/.../201205091605550.National%20Strategy%20for%20theimplementation.pdf](http://www.indii.co.id/.../201205091605550.National%20Strategy%20for%20theimplementation.pdf), 20 Agustus 2013



- <sup>9</sup> E, Latifah. 2011. *Liberalisasi Perdagangan Jasa Penerbangan melalui Kebijakan Open Sky dan Implikasinya bagi Indonesia*. [law.uii.ac.id/images/stories/Jurnal%20Hukum/13\\_Emyy%20Latifah.pdf](http://law.uii.ac.id/images/stories/Jurnal%20Hukum/13_Emyy%20Latifah.pdf) *Jurnal Hukum*, 18:1-19, 2 September 2013
- <sup>10</sup> Scott, C. 2008. *The ASEAN Mortgage Conundrum: What Will the Catalyst(s) be for a True Housing Finance Boom?* *AEI Exclusives*, 2(1):1-19, p.9
- <sup>11</sup> Permatasari, Yulia, 2012, *Aspek Politik dan Keamanan dalam Konflik di Laut Cina Selatan*, <http://repository.unhas.ac.id/handle/123456789/1204>
- <sup>12</sup> E, Latifah. *Op. Cit*, hal 17
- <sup>13</sup> Forsyth, P., King, J., Rodolfo, C.L., Trace, K. 2004. *Preparing ASEAN for Open Sky*. AADCP Regional Economic Policy Support Facility Research Project 02/008 p.5
- <sup>14</sup> AUSAID, *Op. Cit*, hal. 545
- <sup>15</sup> Mirtusin. 2012. *Kajian Penerapan ADIZ Indonesia guna Menegakkan Hukum dan Kedaulatan di Wilayah Udara dalam Rangka Menjamin Keutuhan Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Pengadulan Militer II-09 Bandung, [img.dilmil-bandung.go.id/upload/ADIZ%20INDONESIA%20yt.pdf](http://img.dilmil-bandung.go.id/upload/ADIZ%20INDONESIA%20yt.pdf), 30 Agustus 2013
- <sup>16</sup> Institute for Defence, security and peace studies (IDSPS), 2009, *Pengelolaan dan Pengamanan Wilayah Perbatasan Negara*, [http://idsps.org/option.com\\_docman/task,doc\\_download/gid,166/Itemid,15](http://idsps.org/option.com_docman/task,doc_download/gid,166/Itemid,15) 23 September 2013
- <sup>17</sup> Mansur, Amrizal, 2011, *Flight Information Region (FIR): Implikasi Penguasaan Air Traffic Control Oleh Singapura di Kepulauan Ria*, [idu.ac.id](http://idu.ac.id), 23 September 2013
- <sup>18</sup> IDSPS, *Op. Cit*, hal 16
- <sup>19</sup> IDSPS, *Op. Cit*, hal 4
- <sup>20</sup> Priyatna Aburrasyid, *Kedaulatan Negara di Ruang Udara*, Jakarta: Pusat Penelitian Hukum Angkasa, 1972, hlm 49
- <sup>21</sup> K. Martono, *Hukum Udara, Angkatan Udara dan Hukum Angkasa*, Bandung: Alumni, 1987, hlm.52
- <sup>22</sup> Priyatna Abdurrasyid, *Mata Rantai*, Jakarta, hlm 15
- <sup>23</sup> *Ibid.*, hlm 16
- <sup>24</sup> E, Maryadi. 2010. *Jurnalisme dan Peliputan Kontra Terorisme, dalam Panduan Media dan Reformasi Sektor Keamanan, DCAF*, 61-76, hal. 67
- <sup>25</sup> Gray, C.S. 2006. *Strategy and History: Essays on Theory and Practice*. London: Routledge, p. 200
- <sup>26</sup> United Nations (UN). 1958. United Nations Conference on the Law of the Sea. *Document A/CONF.13/4*, hal 65
- <sup>27</sup> Krasnicka, I. 2010. 66 Years Of The Chicago Convention On International Civil Aviation - New Trends In The International Law Of The Air. *Anatele Universităţii "Constantin Brâncuşi" din Târgu Jiu, Seria Ştiinţe Juridice*, 1: 193-212, hal 194
- <sup>28</sup> Sunarso., Sartono, K.E., Dwikusrahmadi, S., Sutarini, Y.C.N. 2008. *Pendidikan Kewarganegaraan (PKN) untuk Perguruan Tinggi*. Depdikbud. Hal, 188
- <sup>29</sup> Krasnicka, *Op. Cit*, hal. 195
- <sup>30</sup> Antonopoulos, C. 1992. *The Unilateral Use of Force by States in International Law*. PhD Dissertation. University of Nottingham, hal. 318
- <sup>31</sup> Antonopoulos, *Ibid*, hal. 319
- <sup>32</sup> Krasnicka, *Op. Cit*, hal. 193

- <sup>33</sup> Krasnicka, *Op. Cit*, hal. 199
- <sup>34</sup> Krasnicka, *Op. Cit*, hal. 200
- <sup>35</sup> Krasnicka, *Op. Cit*, hal. 201
- <sup>36</sup> Krasnicka, *Op. Cit*, hal. 202
- <sup>37</sup> Krasnicka, *Op. Cit*, hal. 203
- <sup>38</sup> Krasnicka, *Op. Cit*, hal. 203
- <sup>39</sup> International Civil Aviation Organization (ICAO), 2006. *Annual Review of Civil Aviation*, ICAO Journal, 61(5), hal. 28
- <sup>40</sup> International Civil Aviation Organization (ICAO), 2009. *Annual Report of the Council 2008* (ICAO Doc 9916), hal. 5
- <sup>41</sup> International Civil Aviation Organization (ICAO), 2010. *Annual Report of the Council 2009* (ICAO Doc 9921), hal. 5
- <sup>42</sup> International Civil Aviation Organization (ICAO), 2013. *Annual Review of Civil Aviation*, ICAO Journal, 68(3), hal. 52
- <sup>43</sup> Krasnicka, *Op. Cit*, hal 203
- <sup>44</sup> Open Skies Agreement Highlights, Washington, DC June 1, 2006, dalam <http://www.state.gov/e/eb/rls/fs/2006/208.htm>, 13 Juli 2013
- <sup>45</sup> Chris Whittle, 2012, Open Skies dan Maskapai Penerbangan Indonesia, *Jurnal Prakarsa*, hal. 19
- <sup>46</sup> Open Skies Agreement Highlights, Washington, *Op. Cit*, hal 19
- <sup>47</sup> ASEAN, 2004. *Roadmap for Integration of Air Travel Sector*, Appendix I to the ASEAN Sectoral Integration Protocol for Air Travel signed on 29 November 2004
- <sup>48</sup> Dzuleira bt. Abu Bakar. 2009. *A Strategic Business Transformation: Malaysia Airports Holdings Berhad*. Master Thesis. University of Malaya, hal. 18
- <sup>49</sup> Bofinger, H.C. 2008. Status of the Liberalization of Air Transport among the ASEAN Countries. *ICAO and the WB Development Forum*, 14-15 October, hal. 21-22
- <sup>50</sup> United Kingdom Ministry of Defence. 2011. *British Defence Doctrine*. 4<sup>th</sup> Edition. Hal. 4-15
- <sup>51</sup> Abu, S. 2010. *Penegakan Kedaulatan dan Hukum di Dalam UU No. 1 tahun 2009 tentang Penerbangan*. *Suara Angkasa*, Juli, 32-34, hal. 34
- <sup>52</sup> Mirtusin. *Op. Cit*, hal 8
- <sup>53</sup> AUSAID, *Op. Cit*, hal 545
- <sup>54</sup> Dharmawan, I.G.N.I. 2012. *The Effect of Air Transport to Economic Development in Indonesia*. Master Thesis. Erasmus University of Rotterdam
- <sup>55</sup> Goeldner, C.R., Ritchie, J.R.B. 2012. *Tourism: Principles, Practices, Philosophies*. 12<sup>th</sup> Edition. Wiley, hal. 251
- <sup>56</sup> International Civil Aviation Organization (ICAO) 2009, *Op.cit*, hal. 53
- <sup>57</sup> Anttila, T., Kretzschmar, A. 2010. *Application of CSR Programs in the Airline Industry*. Saimaa University of Applied Sciences, hal. 29
- <sup>58</sup> AUSAID, *Op. Cit*, hal. 523
- <sup>59</sup> McCarthy, J. 2012. Mengapa Data Penting? *Jurnal Prakarsa*, Januari, 9-10, hal. 10
- <sup>60</sup> AUSAID, *Op. Cit*, hal 313
- <sup>61</sup> AUSAID, *Op. Cit*, hal 327
- <sup>62</sup> AUSAID, *Op. Cit* hal. 83