

**IMPLEMENTASI ASEAN *OPEN SKY POLICY* DAN DAMPAKNYA BAGI
INDONESIA (STUDI KASUS: PERJANJIAN KERJASAMA ANTARA
GARUDA INDONESIA DENGAN SINGAPORE AIRLINES)**

Rezky Brilyan Tuhumury*, Peni Susetyorini, H.M. Kabul Supriyadhie
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-Mail: tuhumurybrilyan@gmail.com

Abstrak

ASEAN *Open Sky* merupakan bentuk kebijakan untuk membuka wilayah udara antara sesama anggota negara ASEAN. Kebijakan ASEAN *Open Sky* adalah bagian dari tujuan pembentukan Masyarakat Ekonomi ASEAN dalam upaya untuk meningkatkan perekonomian di kawasan ASEAN dan untuk meningkatkan daya saing internasional sehingga perekonomian dapat tumbuh merata. ASEAN *Open Sky* menawarkan akses ke pasar yang besar, keuntungan besar, meningkatkan daya tarik wisata, serta frekuensi penerbangan akan meningkat. Permasalahan yang penulis bahas dalam penulisan hukum ini adalah bagaimana upaya Indonesia dalam menghadapi implementasi ASEAN *Open Sky Policy* dan dampak dari perjanjian kerjasama antara Garuda Indonesia dengan Singapore Airlines terhadap penerbangan nasional. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah metode yuridis normatif. Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif-analitis dan data diperoleh dari data sekunder dan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa perjanjian dalam ASEAN *Open Sky Policy* terdiri atas tiga perjanjian yang mengatur tentang pelayanan angkutan udara, penumpang, dan kargo udara. Kebijakan ini memiliki implikasi terhadap kedaulatan di ruang udara dan Pemerintah melaksanakan kebijakan ASEAN *Open Sky* secara terbatas. Bahwasanya dampak terbesar dalam pelaksanaan kerjasama *codeshare* adalah sebagai berikut: Perluasan jaringan penerbangan, Memberikan opsi penerbangan lain kepada pengguna selain penerbangan sendiri, Menambah akses distribusi jaringan penjualan, melalui channel yang dimiliki oleh maskapai partner, Sebagai cara untuk melakukan uji pasar pada satu pasar baru yang selama ini belum dimiliki oleh maskapai Indonesia.

Kata Kunci : ASEAN; Open Sky Policy; Kedaulatan Negara

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 to establish the ASEAN Economic Community in an effort to boost the economy in the ASEAN region and to improve competitiveness in the international so that the economy can grow evenly. ASEAN open sky offer access to a huge market, huge profits, increase tourist attraction and also as well as increasing the flight frequency. The problems that the writer address in this research is how Indonesia attempts to deal with the implementation of the ASEAN Open Sky Policy and the impact of the cooperation agreement between Garuda Indonesia and Singapore Airlines on national flights. The method used in this research is normative juridical method. Research specification used in this research is descriptive – analytics and the data is obtained from secondary data which then analyzed qualitatively. It can be concluded that the agreements in ASEAN Open Sky Policy consists of three agreements which is air services, passengers and air cargo. This policy has implications for sovereignty over airspace and the Government is implementing the ASEAN Open Sky policy on a limited basis. The biggest impact in the implementation of the codeshare collaboration is as follows: Expansion of flight networks, Providing other flight options to customers in addition to own flights, Increasing access to distribution of sales channels, through channels owned by

partner airlines, As a way to conduct market testing in one new market so far not owned by Indonesian airlines

Keywords : ASEAN; Open Sky Policy; State's Sovereignty

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Angkutan udara memiliki peran dan fungsi yang sangat penting dalam tatanan penerbangan global. Pengangkutan udara menurut Konversi Warsawa 1929 adalah meliputi jangka waktu selama bagasi atau kargo tersebut berada di dalam pengawasan pengangkut, baik di pelabuhan udara atau di dalam pesawat udara, atau di tempat lain dalam hal terjadinya pendaratan di luar pelabuhan udara.¹ Selain itu Angkutan Udara menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan adalah setiap kegiatan dengan menggunakan pesawat udara untuk mengangkut penumpang, kargo, dan/atau pos untuk satu perjalanan atau lebih dari satu bandar udara ke bandar udara yang lain atau beberapa bandar udara.²

Banyaknya aspek yang seperti gaya hidup masyarakat yang berubah, pariwisata, hingga pertahanan dan keamanan suatu wilayah menjadi aspek yang mendukung makin banyaknya perusahaan penerbangan. Hal ini sangat memungkinkan angkutan udara menjadi memiliki peran yang sangat strategis dalam dunia penerbangan. Karena banyaknya

pihak-pihak yang terlibat dalam bisnis penerbangan itu sendiri dan kembali lagi pada nilai dari pentingnya suatu transportasi udara.

Dalam perkembangannya hukum internasional juga mendorong terbentuknya organisa-organisasi internasional diantaranya adalah ASEAN. Sejarah kawasan regional Asia Tenggara dan terbentuknya *Association of South East Asian Nations* (ASEAN) pada tanggal 8 Agustus 1967 yang diprakarsai oleh Indonesia, Thailand, Filipina, Malaysia, dan Singapura memiliki fase yang aman dan pola kerjasama yang baik antara negara-negara anggota ASEAN. Bahwa sebelum terbentuknya ASEAN, situasipolitik dan keamanan negara di Asia Tenggara masih didominasi oleh pola politik dan keamanan pada tingkat regional-internasional, akibat dari perang dingin antara Amerika Serikat dan Uni Sovyet.

Selama masa 5 dekade ini, dari satu asosiasi yang bekerjasama di atas dasar suatu mekanisme longgar yang hadir melalui Deklarasi Politik 1967, sekarang ASEAN beraktivitas di atas dasar prinsip-prinsip hukum, kerangka hukum dan mesin-mesin dalam Piagam ASEAN. Di masa sekarang, antar anggota ASEAN semakin berkaitan secara erat, menjadi satu aparat yang sempurna dan satu mitra yang tidak bisa kurang dari negara-negara besar dan organisasi-organisasi internasional

¹Pasal 18 ayat (3) Konversi Warsawa Tahun 1929.

²Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, pasal 1 ayat (13).

penting. ASEAN masa kini mengalami transformasi menuju semangat solidaritas demi tujuan membangun “*satu kawasan yang damai, aman, stabil yang berjangka panjang, pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan, kemajuan sosial dan kesejahteraan bersama*”³

Pada tahun 2007 menjadi awal kesepakatan bagi negara-negara anggota ASEAN untuk melakukan percepatan proses integrasi yang lebih dalam (*deepening*). Integrasi yang ingin dicapai ASEAN ditargetkan akan terealisasi pada tahun 2015, yang disebut sebagai ASEAN *community*. Rencana atas realisasi ASEAN *community* dideklarasikan dalam bentuk ASEAN Charter. ASEAN Charter fokus kepada tiga pilar besar yang dianggap vital bagi komunitas ASEAN, yakni ASEAN *Political-Security Community* (APSC), ASEAN *Economic Community* (AEC), serta ASEAN *Socio-Cultural Community* (ASCC).⁴

Ketiga pilar besar tersebut menjadi sektor yang dianggap oleh ASEAN dapat menstimulus percepatan proses integrasi ASEAN 2015. Demi mempercepat proses integrasi ASEAN *Community*, berdasarkan ketiga pilar tersebut terdapat cetak biru (*Blueprint*) yang

mendukung masing-masing pilar.⁵ Salah satu pilar ekonomi yang menjadi peluang bagi Indonesia adalah terkait *Open Sky Policy* yang akan dibentuk oleh ASEAN pada 2015. *Open Sky policy* merupakan *blueprint* yang mengatur sektor transportasi udara sebagai sarana pendukung atas mobilisasi masyarakat ASEAN.

“*Maritime and air transport, Adopt the general principles and framework for an ASEAN Single Shipping Market and develop and implement the ASEAN Single Aviation Market ... Implement the ASEAN Open Sky Policy (Roadmap for Integration of the Air Travel Sector); and Implement the ASEAN Single Aviation Market.*”⁶

Blueprint AEC yang mengatur sektor penerbangan sebagai salah satu tujuan mencapai ASEAN *Community* 2015 menjadi potensi bagi Indonesia. Tujuan ASEAN melalui liberalisasi penerbangan merupakan strategi mobilisasi masyarakat ASEAN, yang juga dapat menjadi keuntungan Indonesia. *Open Sky* secara harafiah berarti langit terbuka. Keterbukaan langit yang dimaksud adalah diizinkan penerbangan antar negara dengan mempertukarkan beberapa hak-hak kebebasan udara. Dengan adanya konsep langit terbuka ini, akan terjadi suatu pasar terbuka bagi penerbangan-penerbangan internasional.

³ Agus Pramono dan Husni Mubarak, *Penerbangan Sipil dalam Dinamika Kompetisi Global (Studi Regulasi ASEAN OPEN SKY dan Rezim Hukum GATS / WTO untuk EROPA)*, Pustaka Rizki Putra, Semarang, 2018, hlm 1.

⁴Dokumen ASEAN Charter 2007, sumber : <http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf> diakses pada tanggal 10 September 2018, pukul : 13: 34 WIB.

⁵*Ibid.* Chapter 1 no. 13

⁶ Dokumen *Blueprint* AEC hal. 21, sumber : <http://www.asean.org/archive/5187-10.pdf> diakses pada tanggal 10 September 2018, pukul : 14 : 05 WIB.

Dalam pengertian yang lebih luas, *open sky* berupa konsep peraturan internasional yang bertujuan untuk menciptakan liberalisasi dalam kegiatan penerbangan internasional, khususnya penerbangan sipil, sehingga nanti akan hadir suatu pasar bebas untuk industri penerbangan. Dengan konsep langit terbuka ini, nantinya mungkin akan membuat setiap orang bebas untuk terbang ke Negara mana saja. Dampak apabila Indonesia mendukung realisasi liberalisasi penerbangan di negara-negara ASEAN akan mempermudah masuknya investasi serta turis asing yang menjadi sumber pasar bagi Indonesia. maka dalam tulisan ini akan menganalisis potensi kebijakan ASEAN Open Sky Policy bagi Indonesia.

Kemudian dalam rangka pelaksanaan *ASEAN Open Sky*, pertumbuhan lalu lintas penerbangan di wilayah ASEAN dan khususnya Indonesia akan semakin bertambah. Oleh karena itu, manajemen lalu lintas udara diperlukan untuk memperlancar arus lalu lintas penerbangan khususnya penerbangan internasional yang masuk, keluar, dan melalui wilayah kedaulatan Indonesia. berbicara mengenai ruang udara, maka berhubungan dengan kedaulatan udara dan wilayah penerbangan. Wilayah penerbangan di Indonesia terdiri antara lain *Flight Information Region (FIR)* dan *Upper Information Region (UIR)*. Wilayah kedaulatan mendasarkan pertimbangan keamanan nasional, sedangkan wilayah penerbangan mempertimbangkan keselamatan, yang disepakati secara internasional

(termasuk Indonesia) dalam *Air Navigation Plan*.⁷

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan peraturan pelaksanaannya pengaturan lalu lintas udara di Indonesia menjadi kewenangan Pemerintah Republik Indonesia selaku regulator penerbangan. Kebijakan *ASEAN Open Sky* dapat memberikan implikasi terkait kedaulatan di ruang udara di Indonesia, meskipun kedaulatan udara dijamin melalui Konvensi Chicago 1944 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan namun kebijakan ASEAN Open Sky pelaksanaannya tetap dilakukan secara terbatas oleh Indonesia maka dalam tulisan ini juga akan menganalisis upaya Indonesia dalam menghadapi implementasi ASEAN Open Sky. Berdasarkan alasan tersebut diatas, maka dilakukanlah penelitian dengan judul "Implementasi ASEAN Open Sky dan Dampaknya bagi Indonesia (Studi kasus : Perjanjian Kerjasama Antara Garuda Indonesia dengan Singapore Airlines)".

B. Rumusan Masalah

Dalam penulisan hukum ini, penulis mencoba merumuskan beberapa permasalahan yang hendak diangkat yaitu sebagai berikut:

⁷Agus Pramono., "FIR dan Kedaulatan Negara", Opini di Harian Suara Merdeka, 10 April 2015, <http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/fir-dan-kedaulatan-negara/>, diakses pada tanggal 10 September 2018, pukul 15.28 WIB.

1. Bagaimanakah implikasi dari implementasi ASEAN *Open Sky* di Indonesia?
2. Bagaimanakah dampak dari perjanjian kerjasama antara Garuda Indonesia dengan Singapore Airlines terhadap penerbangan nasioanal?

II. METODE

Adapun metode penelitian dalam penulisan hukum ini terdiri dari: Metode Pendekatan, Spesifikasi Penelitian, Metode Pengumpulan Data, dan Metode Analisis Data. Dalam penelitian ini merupakan penelitian Yuridis Normatif.

Spesifikasi yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu dengan cara menguraikan dan menggambarkan fenomena berdasarkan hasil pengamatan data yang diperoleh untuk kemudian dihubungkan oleh pasal-pasal yang terkait.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, karena penelitian ini menggunakan data yang didapat dari studi kepustakaan, bukan dari wawancara atau penelitian lapangan secara langsung.

Analisis dari data sekunder dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Data yang diperoleh akan dipilih dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan kerangka berpikir secara deduktif untuk menjawab permasalahan.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk Perjanjian Multilateral Kebijakan ASEAN *Open Sky* dalam Perspektif Hukum Internasional

A.1 *International Air Transport Agreement 1944 (IATA1944)* dan Sembilan Hak Kebebasan Udara (*Nine Freedom of The Air*)

Persetujuan penerbangan lintas internasional atau Persetujuan Tentang Angkutan Udara Transit Internasional (*International Air Services Transit Agreement 1944*) yang ditandatangani di Chicago pada 7 Desember 1944 merupakan perjanjian internasional yang bersifat multilateral mempertukarkan hak-hak penerbangan (*freedom of the air*) yang sering dipertukarkan dalam perjanjian angkutan udara internasional.⁸

Terdapat dua poin penting hak kebebasan udara dalam persetujuan tersebut⁹:

1. Hak melakukan penerbangan melewati wilayah negara lain tanpa melakukan pendaratan.
2. Hak melakukan pendaratan tanpa hak lalu lintas (*traffic*), dan tidak menaikkan dan menurunkan penumpang.

Poin tersebut yang memberlakukan hak istimewa tidak berlaku terhadap bandara yang digunakan untuk kepentingan militer suatu negara, ataupun daerah yang sedang dilanda perang, maka harus tunduk pada otoritas militer di suatu negara.

⁸ *Ibid*, hlm 60.

⁹ Pasal 1 Seksi 1 IASTA 1944

Menurut K.Martono, kebebasan udara pertama dalam persetujuan tersebut mempunyai dampak ekonomi bagi negara-negara yang mempunyai wilayah udara besar seperti Indonesia dan berdampak pula pada keamanan nasional, sebagai contoh Uni Soviet yang mementingkan keamanan nasional agar tidak adanya perusahaan penerbangan asing yang melintas wilayahnya tanpa mendarat.¹⁰

Sedangkan dalam kebebasan udara yang kedua adalah semata-mata untuk kepentingan operasional pesawat udara (mengisi bahan bakar atau memperbaiki kerusakan pesawat udara).

Persetujuan selanjutnya dalam Konferensi Penerbangan Sipil Internasional adalah *International Air Transport Agreement 1944* (IATA 1944). Persetujuan transportasi Udara Internasional yang ditandatangani di Chicago pada 7 Desember 1944 tersebut juga merupakan perjanjian internasional secara multilateral yang mempertukarkan lima hak kebebasan udara (*five freedom of the air*).

Lima kebebasan udara tersebut adalah¹¹:

1. Hak terbang melewati wilayah negara peserta lain.
2. Hak untuk mendarat tanpa hak lalu lintas
3. Hak untuk menaikkan dan menurunkan penumpang,

barang dan pos yang diangkut dari negara dimana pesawat udara tersebut memiliki kebangsaan

4. Hak untuk menaikkan penumpang, barang dan pos dengan tujuan negara peserta dimana pesawat udara tersebut memiliki kebangsaan.
5. Hak untuk menaikkan penumpang, barang dan pos dengan tujuan wilayah negara peserta lain manapun, dan hak untuk menurunkan penumpang, barang dan pos yang datang dari wilayah negara tersebut.

A2. Persetujuan Multilateral ASEAN Tentang Jasa Angkutan Udara (*ASEAN Multilateral Agreement on Air Services 2009*)

ASEAN Multilateral Agreement on Air Services 2009 merupakan perjanjian pokok mengenai kebijakan *open skies* di ASEAN yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2011 Tentang Pengesahan *ASEAN Multilateral Agreement on Air Services* (Persetujuan Multilateral ASEAN Tentang Jasa Angkutan Udara) Beserta *Protocol 1 on Unlimited Third and Fourth Freedom Traffic Rights Within The ASEAN Sub-Region* (Protokol 1 Tentang Kebebasan Hak Angkut Ketiga dan Keempat yang Tidak Terbatas dalam Subkawasan ASEAN) dan *Protocol 2 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights Within The ASEAN Sub-Region* (Protokol 2 Tentang Kebebasan Hak Angkut Kelima yang

¹⁰ K.Martono dan Amad Sudiro., *Op.cit*, hlm 61.

¹¹ Lima hak kebebasan udara dalam Pasal 1 Ayat (1) IATA 1944

Tidak Terbatas dalam Subkawasan ASEAN.¹²

A3. Persetujuan Multilateral ASEAN Tentang Liberalisasi Penuh Angkutan Kargo Udara Tahun 2009 (2009 ASEAN Multilateral Agreement on The Full Liberalisation of Air Freight Services)

ASEAN Multilateral Agreement on The Full Liberalisation of Air Freight Services telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2015 Tentang Pengesahan *ASEAN Multilateral Agreement on The Full Liberalisation of Air Services* (Persetujuan Multilateral ASEAN Mengenai Liberalisasi Penuh Jasa Angkutan Udara Kargo), *Protocol 1 on Unlimited Third, Fourth, and Fifth Freedom Traffic Rights Among Designated Point in ASEAN* (Protokol 1 Tentang Kebebasan Hak Angkut Ketiga, Keempat, dan Kelima yang Tidak Terbatas di Antara Titik-Titik yang Telah Ditunjuk di ASEAN), dan *Protocol 2 on Unlimited Third, Fourth, and Fifth Freedom Traffic Rights Among All Points with International Airports in ASEAN* (Protokol 2 Tentang Kebebasan Hak Angkut Ketiga, Keempat, dan Kelima yang Tidak Terbatas di Antara Semua

Titik Dengan Bandar Udara Internasional di ASEAN).¹³

Di dalam persetujuan ini, pokok-pokok yang terkandung di dalamnya hampir serupa dengan yang terdapat di dalam Persetujuan Multilateral ASEAN tentang Jasa Angkutan Udara. Menurut Fachri Mahmud, persamaannya adalah penunjukan 10 anggota ASEAN yang ingin mengikat diri dalam perjanjian multilateral tersebut. Demikian pula dalam pertimbangan atau konsiderans juga sama dengan persetujuan tentang jasa angkutan udara. Hanya saja perbedaannya ialah referensi untuk “*air services*” (jasa angkutan udara) diganti dengan “*air freight services*” (jasa angkutan udara kargo atau barang muatan)¹⁴.

A4. Persetujuan Multilateral ASEAN tentang Liberalisasi Penuh Angkutan Udara Penumpang Tahun 2010 (2010 ASEAN Multilateral Agreement on The Full Liberalisation of Passenger Air Services)

Perjanjian terakhir dalam kebijakan ASEAN *Open Sky* adalah *2010 ASEAN Multilateral Agreement on The Full Liberalisation of Passenger Air Services* atau Persetujuan Multilateral ASEAN tentang Liberalisasi Penuh Angkutan Udara Penumpang Tahun 2010 yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pengesahan *ASEAN Multilateral Agreement on The Full Liberalisation of Passenger*

¹² Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2011 Tentang Pengesahan *ASEAN Multilateral Agreement on Air Services* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 99).

¹³ Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 143)

¹⁴ Fachri Mahmud., *Ibid*, halaman 194.

Air Services (Persetujuan Multilateral ASEAN Mengenai Liberalisasi Penuh Jasa Angkutan Udara Penumpang), *Protocol 1 on Unlimited Third, and Fourth Freedom Traffic Rights Between any ASEAN Cities* (Protokol 1 Mengenai Kebebasan Hak Angkut Ketiga dan Keempat yang Tidak Terbatas antara Kota-Kota di ASEAN) dan *Protocol 2 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights Between any ASEAN Cities* (Protokol 2 Mengenai Kebebasan Hak Angkut Kelima yang Tidak Terbatas Antara Kota-Kota di ASEAN)¹⁵

Lampiran yang terdapat di dalam persetujuan ini adalah Lampiran 1 tentang Angkutan Udara Berjadwal. Isi dari protokol ini adalah kurang lebih adalah mengenai syarat berlakunya terhadap hukum nasional dari setiap negara yang melakukan perjanjian dan mengikuti ketentuan dari Pasal 12 dalam persetujuan ini tentang Persaingan Adil dalam usaha penerbangan. Selanjutnya, ditegaskan bahwa setiap negara peserta perjanjian berusaha untuk menyetujui perusahaan penerbangan yang ditunjuk oleh seluruh negara peserta yang telah meratifikasi persetujuan ini dan protokol pelaksanaan di dalamnya. Menghormati akses perusahaan penerbangan ke kota-kota di ASEAN dengan bandara internasionalnya sesuai yang ditentukan dalam persetujuan ini.

Lampiran II terkait Protokol Pelaksanaan. Protokol I tentang Hak Kebebasan Udara Ketiga dan

Keempat yang Tidak Terbatas antara Setiap Kota-Kota di ASEAN. Isinya kurang lebih mengatur tentang¹⁶: Perusahaan-perusahaan penerbangan yang ditunjuk oleh negara peserta perjanjian yang telah meratifikasi wajib diperbolehkan mengoperasikan jasa-angkutan udara yang disetujui dari setiap kota-kota dengan bandar udara internasional di dalam wilayahnya ke setiap kota-kota dengan bandar udara internasional dalam wilayah dari negara peserta lain dan pulang-balik dengan kebebasan penuh angkutan udara ketiga dan keempat pada 30 Juni 2010, dengan ketentuan, dalam hal bagaimanapun titik-titik berasal (*origin*) dan titik tujuan (*destination*) harus keduanya adalah antar ibukota;

Protokol II tentang Hak Kebebasan Udara Kelima yang Tidak Terbatas antara Setiap Kota-Kota di ASEAN. Ikhtisar dari protokol ini adalah¹⁷: Perusahaan-perusahaan penerbangan yang ditunjuk oleh masing-masing negara peserta wajib diperbolehkan melakukan kebebasan angkutan udara kelima untuk pelayanan udara yang disetujui antara setiap kota-kota dengan pelabuhan udara internasional di wilayah dari pihak yang melakukan persetujuan dan dimulai pada tanggal 30 Juni 2013.

A.5 Pelaksanaan Instrumen Perjanjian *Open Sky* dan Ratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia

Selaku regulator dalam penerapan ASEAN *open sky* 2015, pemerintah Indonesia melakukan

¹⁵ Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2016 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 30)

¹⁶ *Ibid*, hlm 208.

¹⁷ *Ibid*, hlm 210.

beberapa kebijakan dalam negeri untuk melindungi maskapai penerbangan yang ada di dalam negeri, menentukan bandara yang akan digunakan dalam melakukan kebijakan *open sky* dan tentunya meningkatkan pelayanan Undang No.1 tahun 2009 tentang penerbangan. Dalam undang-undang ini diatur hal-hal yang berkaitan dengan operasionalisasi bisnis penerbangan, khususnya mengatur perizinan perusahaan angkutan udara, peraturan standar keselamatan penerbangan. Dalam hal perizinan pemerintah menetapkan bahwa untuk angkutan udara niaga berjadwal perusahaan penerbangan harus memiliki paling sedikit lima unit pesawat udara. Dengan memiliki lima unit pesawat udara diharapkan bisa mendukung kelangsungan usaha dengan rute yang dilayani dan dapat bersaing dengan maskapai asing.

Kedua, menghadapi regulasi ASEAN *open sky* 2015 membuat pemerintah Indonesia akan sangat membatasi jumlah bandar udara yang akan diperbolehkan oleh penerbangan asing. Pemerintah melalui Kementerian Perhubungan yang bertindak sebagai regulator telah mengeluarkan peraturan Keputusan Menteri 11 Tahun 2010 tentang Tatanan Kebandarudaraan Nasional (KM 11), selain itu pemerintah telah menetapkan lima bandara di Indonesia yaitu, Bandara Kualanamu (Medan), Soekarno Hatta (Jakarta), Ngurah Rai (Bali), Juanda (Surabaya) dan Sultan Hassanudin (Makasar). Alasan pemilihan lima bandara tersebut, karena dinilai sebagai bandara yang berada di daerah yang tingkat pertumbuhan ekonomi relatif tinggi. Wilayah

tersebut dianggap terbesar dalam kuantitas penumpang dan kargo, baik dalam angkutan udara domestik maupun luar negeri, lalu memiliki cakupan rute dalam dan luar negeri terbanyak, termasuk dilengkapi dengan fasilitas keamanan dan penerbangan terlengkap. Padahal Indonesia masih memiliki beberapa bandara yang dinilai memadai seperti bandara Hang Nadim di Batam, bandara Seipinggian di Balikpapan dan bandara Internasional Lombok di Lombok, namun dinilai karena kurang strategis seperti di Batam yang terlalu dekat dengan Singapura serta Malaysia dan pemberlakuan peraturan Internasional pengelolaan wilayah udara sekitar bandara Hang Nadim oleh Singapura membuat terpilihnya kelima bandara tersebut.. penetapan kelima bandara tersebut akan membagi pintu masuk ke Indonesia lewat jalur barat, tengah dan timur.

Ketiga, Kementerian Perhubungan pada Januari 2012 telah menerapkan kebijakan penggantian kerugian bagi penumpang pesawat udara yang dinyatakan keberangkatannya mengalami penundaan lebih dari empat jam. Aturan resmi tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 77/2011 (PM 77). Di dalam PM 77 mengatur tentang bagasi yang hilang sehingga mewajibkan untuk penggantian maksimal 4 juta rupiah, atau 200.000 rupiah per kg. Bagasi dinyatakan hilang apabila dalam kurun waktu 14 hari tidak dapat ditemukan. Kehilangan sementara bagasi mendapat ganti rugi uang tunggu sebesar 200.000 rupiah per hari (maksimal tiga hari). Dengan adanya PM 77 ini menandakan

pemerintah ingin meningkatkan pelayanan maskapai penerbangan yang beroperasi di Indonesia dan melindungi hak konsumen¹⁸. Kebijakan-kebijakan tersebut merupakan langkah konkrit pemerintah Indonesia dalam mempersiapkan diri menghadapi kebijakan ASEAN *open sky* 2015. Dengan adanya kebijakan-kebijakan yang mendukung penyelenggaraan serta tidak lupa pemerintah memperhatikan kelangsungan maskapai-maskapai dalam negeri yang perlu dilindungi agar tidak kalah bersaing, maka kebijakan-kebijakan dalam negeri hendaknya berpihak pada kepentingan nasional.

Dengan adanya Implementasi ASEAN Open Sky di Indonesia akan menimbulkan implikasi bagi Indonesia, implikasi yang timbul sendiri dapat bersifat positif dan negatif. Implikasi atau dampak positif langsung yang bisa diterima oleh setiap negara ASEAN, khususnya Indonesia, adalah perbaikan di bidang perdagangan karena dapat membantuproses ekspor-impor, menarik minat para investor asing untuk membuka usaha di Indonesia, masuknya modal dan investor asing ke Indonesia merupakan hasil dari tingkat efektifitas dan efisien kegiatan ekonomi yang didukung oleh kebijakan *Open sky Policy* dan yang paling pasti adalah menambah kemajuan di bidang pariwisata di mana wisatawan asing akan

termobilisasi dengan kemudahan sektor jasa penerbangan yang mudah dan efektif, dan adanya Open Sky di Indonesia akan pula memberikan peluang sangat signifikan bagi bisnis penerbangan Indonesia yang dapat melakukan ekspansi rute penerbangan dengan lebih leluasa.

Selain di bidang ekonomi, yaitu perdagangan, hal positif lain yang dapatdinikmati oleh Indonesia adalah di bidang pembangunan. *ASEAN Open Sky* akan memaksa Indonesia untuk berbenah, dalam hal perusahaan penerbangan nasional maupun peningkatan kualitas bandar udara, supaya sanggup bersaing. Karenaapabila tidak berbenah, maka kemungkinan perusahaan penerbangan nasionaltidak akan dapat bersaing dengan perusahaan penerbangan negara lain.Untuk dapat melakukan penerbangan ke negara asing, sebuah pesawat udaraperusahaan penerbangan nasional harus ditunjuk oleh negara asalnya dan disetujuioleh negara asing tujuan pesawat tersebut. Berarti ada standar kualitas bagiperusahaan penerbangan yang berlaku secara internasional yang harus diikuti dandemi memenangkan persaingan, maka perusahaan itu harus memberi pelayananyang kualitasnya melebihi standar internasional tersebut.

Hanya saja, selalu ada dampak negatif di setiap hal salah satunya adalah kemungkinan akan semakin mudahnya masuk danberedar obat-obat terlarang ke wilayah Indonesia, adanya *black flight* yang dapat mengancam keamanan Nasional, hal lain yang mungkin terjadiadalah teroris juga akan semakin gampang masuk ke Indonesia, kemudian

¹⁸Iga Tamara. 2012. *Strategi Garuda Indonesia sebagai Flag Carrier dalam Menghadapi ASEAN open sky* 2015. Tesis. UR hlm 67-69.

dengan adanya Open Sky juga akan mengakibatkan masuknya maskapai penerbangan asing yang dapat mengancam maskapai-maskapai dalam Negeri. Namun, kemungkinan-kemungkinan negatif tersebut dapat dihindari dengan meningkatkan atau memperbaiki bidang pertahanan dan keamanan Indonesia, khususnya disetiap bandara nantinya.

Begitu juga dengan bandar udara yang ada di wilayah Indonesia pasti harus ikut meningkatkan kualitas pelayanan, sarana, dan prasarananya. Seperti halnya Singapura, dengan *Changi Airport* dan *Singapore Airlines* (SIA), sudah sejak 1960-an melakukan praktik liberalisasi penerbangan secara internasional. *Changi Airport* berkesempatan sangat besar menjadi *hub airport* atau bandara pengumpul yang berfungsi melayani penumpang dan atau kargo dengan jumlah besar dan mempengaruhi perkembangan ekonomi. Sementara itu, dengan kualitas bandara-bandara di Indonesia, yang siap untuk ASEAN *Open Sky*, mungkin masih tergolong sebagai *spoke airport* atau bandara pengumpan yang berfungsi melayani penumpang dan atau kargo secara terbatas

Kekhawatiran menghadapi *Open Sky* tidak datang dari pengelolaan bandara, tetapi juga seperti baru-baru ini terkuak setelah adanya kecelakaan pesawat Air Asia QZ 8501 dari Surabaya tujuan Singapura dan kecelakaan yang dialami pesawat Lion Air JT 610 dari Jakarta tujuan Pangkal Pinang. Yaitu permasalahan mengenai keselamatan terbang dari otoritas perhubungan udara di Indonesia

Sebelum Otoritas Penerbangan Uni Eropa menjatuhkan sanksi berupa larangan terbang bagi maskapai Indonesia sejak Juli 2007. Indonesia dianggap tidak memenuhi prosedur keselamatan penerbangan internasional. Salah satu hal yang menarik dalam pelarangan ini adalah begitu efektifnya Uni Eropa melalui kebijakan ruang udara terbuka (*open sky policy*) menetapkan suatu regulasi yang mampu memberikan proteksi bagi seluruh negara anggotanya. Padahal dalam aturan Hukum Udara Internasional, kebijakan pemanfaatan dan pengaturan ruang udara sepenuhnya merupakan hak eksklusif suatu negara yang telah diatur dalam pasal 1 Konvensi Chicago 1944.

Larangan terbang oleh ini Eropa merupakan akibat dari downgrade yang dilakukan oleh *Federal Aviation Administration* (FAA) yang memberikan peringkat keamanan terbang Indonesia di kategori 2, yaitu dinilai belum mampu memenuhi persyaratan keselamatan terbang yang ditentukan oleh ICAO.

Terhitung sejak tahun 2007 hingga tahun 2014, Indonesia berada dalam kelompok negara-negara dengan kategori 2 penilaian FAA yang mengacu pada standar keamanan terbang internasional seperti tercantum pada regulasi ICAO. Dengan ini dimaksudkan Indonesia belum mampu untuk memenuhi persyaratan minimum keamanan terbang internasional. Namun pada saat ini Indonesia sudah termasuk dalam kategori 1 penilaian FAA terhitung sejak 2016 lalu hal ini akan sangat berpengaruh besar bagi maskapai nasional untuk dapat bersaing dalam ASEAN *Open sky*.

B. Dampak Perjanjian Kerjasama antara Garuda Indonesia dengan Singapore Airlines terhadap Penerbangan Nasional

B.1 Bentuk Perjanjian Kerjasama Antara Garuda Indonesia Dengan Singapore Airlines

Dengan adanya konsep langit terbuka atau ASEAN Open Sky Policy mendorong terjalinya suatu kerjasama antara maskapai penerbangan yang dalam hal ini akan dibahas yakni kerjasama yang terjalin antara Garuda Indonesia dan Singapore Airlines yang berbentuk *Code Share Agreement*.

Code Share Agreement adalah Kerjasama antara dua maskapai penerbangan dimana antara kedua maskapai penerbangan ini saling berbagi penerbangan yang sama¹⁹. Sebuah kursi dapat penumpang beli di satu maskapai penerbangan akan tetapi tetap sebenarnya dioperasikan oleh maskapai rekanan dengan nomor dan kode penerbangan yang berbeda. Istilah "*code*" ini mengacu pada sistem identifikasi yang digunakan dalam jadwal penerbangan, umumnya merupakan dua karakter kode pengenalan maskapai dari IATA dan nomor penerbangan²⁰. Seperti halnya Garuda Indonesia yang sudah banyak bekerjasama *codeshare* dengan

maskapai-maskapai kelas dunia, salah satu diantaranya adalah dengan Singapore Airlines.

Codeshare yang merupakan terminologi bisnis dimana ada penggunaan kode nomor penerbangan suatu maskapai untuk mengidentifikasi penerbangan sipil yang dioperasikan oleh maskapai lain pada tiket penumpang, sistem reservasi komputer, panduan-panduan maskapai, dan papan informasi bandara²¹. Kerjasama dengan bentuk *codeshare* memungkinkan maskapai untuk terbang melalui jalur-jalur yang sebelumnya tidak dimungkinkan dikarenakan adanya batasan-batasan yang timbul dari Pasal 7 Konvensi Chicago 1944 maupun memungkinkan maskapai untuk menjalankan usaha pengangkutan udaranya dengan lebih efektif dan efisien.

B.2 Dampak dari Perjanjian Kerjasama Code Share Antara Garuda Indonesia Dengan Singapore Airlines

Sebagai strategi bisnis perusahaan *codeshare* merupakan perjanjian antara dua maskapai penerbangan untuk menggunakan kode penerbangan kedua airlines pada rute tertentu atau pada penerbangan yang disediakan oleh airlines yang bersangkutan, *codeshare* telah memberikan dampak baik bagi perusahaan dan

¹⁹ Toto Suprpto, *Code Share, Satu Penerbangan dengan Lebih dari Satu Kode*, <https://totosp.wordpress.com/2013/06/01/code-share-satu-penerbangan-dengan-lebih-dari-satu-kode/>, diakses tanggal 3 Februari 2019, Pukul 17:34 WIB

²⁰ Wikipedia, *Perjanjian Codeshare*, https://id.wikipedia.org/wiki/Perjanjian_codeshare, diakses tanggal 3 Februari 2019, Pukul 17:39 WIB

²¹ Morandi, V., *et al*, *Codesharing agreements by low-cost carriers: An explorative analysis*, *Journal of Air Transport Management*, 42, 2015, Hlm 184-191.

konsumen. Dampak yang pertama adalah codeshare merupakan strategi marketing yang bagus karena dengan adanya strategi ini maka akan menambah penjualan pada rute penerbangan yang sama-sama dilakukan oleh kedua airlines baik rute yang hanya diterbangi oleh airlines satunya.

Kedua, karena codeshare bisa terjadi karena adanya traffic right sehingga tidak semua airlines dapat melewati semua rute maka timbulah strategi ini agar airlines yang tidak mendapatkan hak untuk melewati sebuah rute dapat bekerja sama dengan airlines lain yang mempunyai hak untuk melewati rute tersebut sehingga dapat menambah load factor kedua airlines yang melakukan kerja sama strategi marketing ini. Dalam kasus ini dengan perjanjian codeshare antara Garuda Indonesia dengan Singapore Airlines, Garuda sebagai perusahaan penerbangan nasional dapat mengembangkan sayap lebih luas lagi di kancan internasional.

Ketiga, dengan adanya perjanjian codeshare juga akan memperkenalkan suatu airlines kepada banyak penumpang sehingga bisa dijadikan ajang promosi bagi suatu perusahaan penerbangan. Keempat, perusahaan penerbangan seringkali mengalami keadaan dimana ia memiliki hak untuk melewati suatu Negara namun terhalang kendala biaya untuk menambah armada agar dapat menambah rute penerbangan yang dijualnya, dan juga ada kondisi sebaliknya dimana suatu airlines memiliki cukup armada tetapi tidak

memiliki hak untuk melewati suatu Negara sehingga dengan adanya strategi marketing ini perusahaan penerbangan dapat menutupi kekurangannya masing-masing dan tetap dapat menghasilkan keuntungan bagi perusahaan.

Kelima, Sebagai penumpang juga akan merasakan keuntungan, dengan adanya kerja sama codeshare pada suatu airlines konsumen akan menjadi lebih mudah dalam hal melakukan pemesanan tiket, seorang penumpang yang akan melakukan perjalanan ke luar negeri yang tidak dapat melakukan penerbangan langsung sehingga penumpang tersebut hanya perlu melakukan pemesanan tiket pada salah satu airlines tidak perlu melakukan pemesanan tiket dari kota A ke kota B dengan satu kode penerbangan lalu memesan tiket lagi dari B ke C dengan kode penerbangan lainnya, dengan system marketing ini semua dapat menjadi satu paket. Penumpang juga tidak usah khawatir akan ketinggalan pesawat karena jika ada penumpang dari kota A transit di kota B namun pesawat yang akan membawanya ke kota C *delayed* maka ia bisa menggunakan maskapai lain untuk pergi ke kota C jika perusahaan penerbangan tersebut melakukan kerja sama codeshare.

Code Share, sebagai strategi marketing yang sedang menjadi *trend* bagi para pelaku bisnis pada perusahaan penerbangan merupakan kerja sama antara dua airlines yang saling memiliki kelemahan dan kelebihan, banyak keuntungan yang didapat dengan adanya strategi ini, *Ng Kian Wah*, Senior Vice

President Sales Regions Singapore Airlines yang melakukan kerja sama codeshare dengan Garuda Indonesia mengatakan²² bahwa kerja sama yang dilakukan banyak memberi manfaat positif karena pelanggan akan mendapatkan pilihan penerbangan yang lebih banyak sehingga akan meningkatkan aksesibilitas tempat tujuan dan, memaksimalkan keuntungan dari jaringan rute untuk kepentingan pelanggan dari kedua maskapai penerbangan.konsumen. Menurut nara sumber kerja sama codeshare akan membantu promosi perusahaan, saling mengisi dengan keterbatasan yang ada seperti regulasi, biaya dan armada, dan juga akan memberikan kemudahan bagi para penumpang karena pemesanan tiket yang lebih sederhana dan adanya jaminan agar tidak ketinggalan pesawat yang akan ditumpangi .

Pendapat narasumber akan keuntungan penerapan codeshare sudah benar, tetapi menurut penulis keuntungan penggunaan codeshare masih lebih luas lagi, yaitu codeshare akan membantu menambah wisatawan dari berbagai daerah dan luar negeri karena pada awalnya airlines dari Indonesia mempunyai rute yang tidak bisa dilalui akibat keterbatasan armada, biaya, dan regulasi, sehingga banyak wisatawan yang tidak dengan mudah bisa menjangkau lokasi tersebut, dengan adanya codeshare akan menghantar para wisatawan ke tempat-tempat wisata di Indonesia, sehingga akan

tidak hanya akan memberikan keuntungan bagi airlines saja tetapi juga akan meningkatkan jumlah wisatawan, menambah pendapatan bagi para penduduk, dan memperkenalkan wisata Indonesia ke Negara-negara lainnya sehingga bisa berpengaruh terhadap perekonomian Negara, juga akan memperkuat dan mempertahankan posisi pasar bagi kedua maskapai yang melakukan kerja sama, memberikan kesempatan bagi maskapai lokal untuk bekerja sama dengan maskapai internasional.

Manfaat dengan adanya codeshare ini juga akan lebih baik apabila perusahaan lebih transparan dan tidak membingungkan karena bagi konsumen sistem pemesanan via komputer seringkali tidak membedakan antara penerbangan codeshare dan penerbangan langsung dan menampilkan jadwal keduanya tanpa menginformasikan dengan airlines apa penerbangan tersebut dioperasikan, Berikut ialah contoh jadwal penerbangan yang baik yaitu yang menginformasikan penerbangan codeshare yang dilakukannya

Penggunaan codeshare juga akan berguna bagi rute – rute yang tidak mempunyai terlalu banyak penumpang sehingga bisa menimbulkan kerugian karena mempunyai biaya tetap yang harus tetap dikeluarkan walaupun jumlah penumpang sedikit, dengan adanya codeshare bisa menambah jumlah penumpang yang didapat dari airline lain yang melakukan kerja sama codeshare. Konsumen juga akan mendapatkan keuntungan lebih yaitu

²²<http://www.ttctravelhof.com/interviews/singapore-airlines-2010.html> diakses pada tanggal 10 Februari 2019 pada puku 20.14 WIB.

dalam hal waktu dan biaya, dengan adanya codeshare penumpang hanya perlu berhubungan dengan satu airline yang berlaku sebagai maskapai penjual dan jika dikenakan biaya booking, penumpang cukup melakukannya sekali, namun tanpa codeshare penumpang harus

IV. KESIMPULAN

Implikasi dari Implementasi ASEAN Open Sky Policy di Indonesia sangatlah berpengaruh dan memberikan dampak yang besar bagi Indonesia. Terdapat implikasi secara ekonomi, pertahanan dan keamanan dari diberlakukannya kebijakan ASEAN *Open Sky* bagi Indonesia dimana memberikan dampak positif yaitu perbaikan di bidang perdagangan karena akan membantu proses ekspor-Impor, menarik minat para investor asing untuk menanamkan modalnya dengan adanya kemudahan atau keterbukaan langit ini, kemajuan di bidang pariwisata, maskapai penerbangan dalam negeri dapat melakukan ekspansi rute penerbangan dengan leluasa, dan perbaikan pada sistem pembangunan dan kualitas penerbangan nasional, adapun dampak negatif yang muncul seperti masuknya obat-obatan terlarang seperti narkoba dan lain sebagainya ke wilayah Indonesia dengan mudah, munculnya *black flight*, teroris yang akan lebih mudah memasuki wilayah Indonesia dan masuknya maskapai-maskapai asing yang dapat mengancam maskapai penerbangan nasional. Upaya pemerintah Indonesia dalam menghadapi penerapan kebijakan ASEAN *Open*

berhubungan dengan kedua airline, biaya booking bertambah, belum lagi jika ada masalah dengan tiket yang dibeli seperti perubahan tanggal, jam, dan lain sebagainya sehingga penumpang harus menghubungi kedua airlines sehingga akan tidak efisien dan tidak efektif.

Sky 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 penegakan hukum investasi.

Dampak dari perjanjian kerjasama antara Garuda Indonesia dengan Singapore *Airline* dalam hal ini *Codeshare Agreement* yang adalah kerjasama antara dua maskapai penerbangan dimana antara kedua maskapai penerbangan ini saling berbagi penerbangan yang sama. Perjanjian Codeshare hanya dilakukan apabila diperjanjikan oleh negara-negara yang berkepentingan dalam Air Service Agreement. Pada penerbangan *codeshare* terdapat beberapa jenis yang dapat dibedakan utamanya pada klausul yang mengatur mengenai rute yang diperjanjikan serta pengendalian inventaris antara *contracting carrier* serta *actual carrier*. Berdasarkan kedua perbedaan-perbedaan perjanjian *codeshare* tersebut timbul dampak terhadap persaingan usaha antar maskapai peserta perjanjian *codeshare*. Dapat disimpulkan juga bahwa apabila terdapat kerugian yang diderita oleh penumpang pada



penerbangan *codeshare* yang dilakukan secara internasional, maka pihak yang bertanggung gugat adalah *contracting carrier* dan *actual carrier*. Adapun yurisdiksi, nilai dan konsep tanggunggugat yang ada pada penerbangan *codeshare* internasional bersifat sama dengan yang ada pada penerbangan internasional yang dilakukan tidak dengan cara *codeshare*. Dampak terbesar dalam pelaksanaan kerjasama *codeshare*

adalah sebagai berikut: Perluasan network penerbangan, Memberikan opsi penerbangan lain kepada customer selain penerbangan sendiri, Menambah akses distribusi channel penjualan, melalui channel yang dimiliki oleh maskapai partner, Sebagai cara untuk melakukan market testing pada satu pasar baru yang selama ini belum dimiliki oleh maskapai Indonesia