

ISSN 2580 6378
E-ISSN 2580 7048



JURNAL
ASIA
PACIFIC
STUDIES

Journal of International Relations Study Program
Faculty of Social and Political Sciences
Universitas Kristen Indonesia

Volume 2 | Number 1 | January - June 2018

KEBIJAKAN “OPEN SKY” TERHADAP PERTUMBUHAN INDUSTRI PENERBANGAN KAJIAN PERSPEKTIF HUKUM DAN KERJASAMA INTERNASIONAL: INDONESIA, MALAYSIA DAN VIETNAM

¹Siti Merida Hutagalung, ²Ruth Hanna Simatupang, ³Sinta Herindrasti

¹²³Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Kristen Indonesia, Jl. Mayjen Sutoyo no.2, Cawang - Jakarta, 13630, Indonesia

¹*meridasiti@yahoo.co.id*
²*rha.simatupang@gmail.com*
³*herindrasti@yahoo.com*

Abstract

The national air space of the countries members of ASEAN had been set to be open sky for flights between them since 2010. The application of the open sky policy is not entirely can be performed synchronously because of regulatory issues, related to the preparation and readiness infrastructure because economic conditions associated with each country and technical flight. The open sky policy although laden with regulatory issues and international cooperation in the field of business and economy should still be applied. It is associated with globalization and increased regional prosperity in Southeast Asia. Currently the issue is done through bilateral and multilateral agreements between the countries among the members, including Indonesia, Malaysia and Viet Nam. Practice of application of the open sky policy proved to be able to develop the aviation industry. This issue was examined by applying research methodology descriptive and normative juridical analysis. The problem is discussed by implementing the theory of sovereignty, public policy and the theory of international cooperation so that the problems unfold completely.

Keywords: ASEAN, open sky, aviation industry, international relations

Abstrak

Ruang udara nasional negara-negara anggota ASEAN telah ditetapkan menjadi langit terbuka bagi penerbangan diantara sejak tahun 2010. Penerapan kebijakan open sky tersebut tidak seluruhnya dapat dilakukan serempak karena terkait dengan masalah regulasi, penyiapan dan kesiapan infrastruktur karena terkait dengan kondisi ekonomi masing-masing negara dan teknis penerbangan. Kebijakan open sky walau sarat dengan masalah regulasi dan kerjasama internasional dalam bidang bisnis dan ekonomi tetap harus diterapkan. Hal tersebut terkait dengan globalisasi dan peningkatan kesejahteraan regional di Asia Tenggara. Saat ini masalah tersebut dilakukan melalui perjanjian bilateral dan multilateral diantara negara-diantara anggota, termasuk Indonesia, Malaysia dan Vietnam. Praktik penerapan kebijakan open sky terbukti dapat mengembangkan industri penerbangan. Permasalahan ini diteliti dengan menerapkan metodologi penelitian analisis deskriptif dan yuridis normatif. Untuk membahas permasalahan diterapkan teori kedaulatan, teori kebijakan publik dan teori kerjasama internasional agar permasalahan terungkap dengan tuntas.

Kata kunci: ASEAN, open sky, industri penerbangan, kerjasama internasional

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

ASEAN *Open Sky* terinspirasi dari praktik dengan hasil yang gemilang yang dilakukan oleh negara-negara Uni Eropa dan negara kesatuannya di Australia/Selandia Baru (Oceania). Praktik tersebut sebenarnya juga bukan merupakan hal yang baru karena beberapa negara ASEAN juga telah melakukan kerjasama bilateral atau multilateral di bidang transportasi udara, namun sifatnya masih sangat terbatas seperti yang dilakukan oleh Singapura melalui perjanjian bilateral dengan banyak negara. Praktik serupa diikuti oleh Malaysia, Thailand termasuk Indonesia.

Melihat praktik-praktik yang dilakukan oleh negara-negara anggota ASEAN tersebut, maka sejak tahun 1995 dilakukanlah banyak pertemuan untuk memutuskan pembentukan ASEAN *Single Aviation Market (ASAM)* di tahun 2015. ASAM bertujuan untuk meningkatkan perekonomian masing-masing negara anggota, kerjasama antar negara anggota dan meningkatkan lintas batas udara diantara mereka.

Disamping itu, kesepakatan tersebut juga timbul dari keinginan negara-negara anggota untuk mewujudkan isi Pasal 2 ayat (2) Piagam ASEAN yang mengatur: Adanya kerja sama efektif setiap negara anggota dan sentralitas ASEAN dalam hubungan politik, ekonomi, sosial dan budaya eksternal dengan tetap aktif terlibat, berwawasan ke luar, inklusif dan tidak diskriminatif. Kesepakatan tersebut terwujud melalui hasil kerja keras *The ASEAN Working Group* berupa *The roadmap for the integration of ASEAN: Competitive Air Services Policy* Negara-negara anggota ASEAN juga sepakat untuk mewujudkan salah satu tujuan terbentuknya Komunitas Ekonomi ASEAN 2020, yaitu meliberalisasi ruang udara mereka.

Keputusan kerjasama dalam bidang transportasi udara mulai dilakukan pada akhir tahun 2015. Keputusan tersebut ditetapkan dalam pertemuan KTT ASEAN Summit di Langkawi Malaysia tentang pelaksanaan *open sky* yang artinya langit yang terbuka sehingga tidak ada lagi sekat-sekat ruang udara antar negara anggota.

Kebijakan *open sky* di ASEAN bermula dari dua hal, yaitu: (1) meningkatnya jumlah operator pengangkut udara dengan signifikan, termasuk Indonesia, Malaysia dan Vietnam. Hal tersebut terjadi karena adanya kebijakan kemudahan untuk mendapatkan ijin pendirian dan operasi perusahaan penerbangan akibat meningkatnya permintaan dan kebutuhan akan transportasi udara di tiga negara tersebut; (2) melihat keberhasilan praktik *open sky* di beberapa negara di dunia. Berdasarkan alasan-alasan tersebut ASEAN mulai memikirkan untuk menerapkan kebijakan *Open Sky* yang sama di regional Asia Tenggara.

Dari kajian, diketahui bahwa kerjasama antar negara anggota dan liberalisasi ruang udara menimbulkan banyak permasalahan yang menuntut untuk diselesaikan baik sebelum, selama dan sesudah kesepakatan tersebut diterapkan. Masalah yang terkait dalam hal *open sky* ini adalah penetapan regulasi dan/atau kebijakan yang menyangkut pelaksanaan dari aturan/konvensi internasional dan hubungan internasional. Kedua hal tersebut merupakan kajian penting dan utama dalam penelitian ini.

Sifat keterbukaan yang dimaksud dalam kebijakan *open sky* ini bukanlah suatu ruang udara yang terbuka yang tidak bertuan, melainkan ruang udara yang terbuka untuk dilintasi berdasarkan pemberian ijin dari negara-negara kolong melalui pertukaran hak seperti yang dituangkan dalam Pasal 5 dan 6, Konvensi Chicago 1944. Isi kedua pasal tersebut diatur secara tegas mengenai dua hal berikut:

1. Hak kebebasan melintas di ruang udara.

Konsep langit terbuka memperkenalkan lima kebebasan di ruang udara wilayah negara (penjelasan lima kebebasan melintas secara rinci ada di bawah). Hak-hak kebebasan

diberikan dengan pembatasan agar tetap dapat menjaga hak kedaulatan penuh dan eksklusif suatu negara atas wilayah ruang udaranya.

2. Penerbangan internasional.

Penerbangan internasional terjadi karena adanya perjanjian melintas antar negara, baik perjanjian kerjasama bilateral maupun multilateral. Konsep penerbangan internasional lahir setelah terlihat adanya manfaat dari penerbangan internasional. Selain untuk kepentingan ekonomi suatu negara, juga hal-hal penting lain yang dapat membantu suatu negara dengan lebih cepat, contohnya bila suatu negara mengalami bencana alam yang memerlukan transportasi.

Kebijakan *Open Sky* tersebut ditargetkan untuk dilaksanakan pada 1 Januari 2015 yang ditetapkan dalam "Peta Integrasi ASEAN: Kebijakan Kompetitif Pelayanan Pengangkutan Udara." Kebijakan tersebut dikaji secara mendalam oleh Kelompok Kerja ASEAN Air Transport dan disahkan oleh Menteri Transportasi ASEAN pada Rapat ke-9 di Myanmar, Oktober 2003 lalu. (<http://www.asean.org/archive/aadcp/repsf/docs/02-008-finalreport.pdf>)

Dalam perjalanannya ternyata kebijakan *open sky* merupakan pedang bermata dua, karena selain dapat memperkuat maskapai dan jaringan penerbangan yang ada juga dapat membuat perusahaan/maskapai penerbangan menjadi gulung tikar dengan cepat setelah hanya beberapa tahun berhasil mengudara. Oleh tim transportasi ASEAN, hal tersebut dicermati akibat dari beberapa kemungkinan:

(<http://www.asean.org/archive/aadcp/repsf/docs/02-008-finalreport.pdf>)

1. Adanya perbedaan dalam tingkat percepatan pembangunan ekonomi diantara negara-negara anggota ASEAN;
2. Adanya perbedaan kemampuan dalam mengelola dan menjalankan pengangkutan udara/penerbangan.

1.2. Rumusan Permasalahan

Pembatasan masalah dalam kajian ini dilakukan dengan hanya mengkaji hal-hal berikut:

- a. bagaimanakah kebijakan ASEAN *open sky* dilakukan atau diterapkan di tiga negara: Indonesia, Malaysia dan Vietnam;
- b. Apa pengaruh dari penerapan ASEAN *open sky* bagi industri penerbangan di tiga negara tersebut.

1.3. Maksud dan Tujuan

Kajian ini dimaksudkan untuk:

- a. Mendapatkan informasi menyeluruh tentang bagaimana peraturan perundangan nasional dan internasional di tiga negara, yaitu: Indonesia, Malaysia dan Vietnam;
- b. Mendapat informasi secara menyeluruh tentang dampak pelaksanaan penerapan kebijakan *open sky* di tiga negara tersebut.

1.4. Kegunaan Penelitian

Diharapkan kajian ini dapat memberikan manfaat dari segi teoritis dan praktis dimana ketiga negara dapat menyesuaikan kepentingan nasional masing-masing dengan kebutuhan keseragaman dan pengembangan industri penerbangan masing-masing yang dilakukan melalui keterbukaan langit masing-masing.

2. Kajian Pustaka dan Kerangka Pemikiran

Dari beberapa latar belakang kondisi ekonomi, geografis, pemerintahan dan lain-lain yang melekat pada masing-masing negara anggota ASEAN, maka diusulkan untuk menciptakan tiga kelompok sub-regional sebelum kebijakan “*ASEAN Open Sky*” mulai berlaku luas, yaitu: Kamboja (C) - Laos (L) – Myanmar (M) - Vietnam (V) ditambah Thailand (T) dan Brunei (B) (CLMV + T + B), Vietnam-Indonesia (I) – Philipina (P) ditambah Brunei (VIP + B), dan Singapura (S) – Malaysia (M) Thailand ditambah Brunei (SMT + B).

Tujuan untuk memperluas pilihan kebijakan yang dibahas berdasarkan proses liberalisasi dan untuk pengusulan jangka waktu penerapan paket kebijakan seperti yang tertuang di dalam kerangka kerja peta langkah (*roadmap*). Untuk itu negara-negara yang telah dikelompokkan tersebut diharapkan dapat mengeksplorasi berbagai langkah untuk dikelola dalam bentuk langkah-langkah penerapan dalam masa transisi. (Lihat Tabel 1)

Hal tersebut perlu dilakukan mengingat proses negosiasi untuk menuju ke arah pembentukan perjanjian “*Open Sky*” biasanya merupakan proses yang memakan waktu dan sulit untuk dilaksanakan.

Tabel 1. Pengelompokan Liberalisasi Di dalam Sub Regional



Sumber: Michelle Dy, *Opening ASEAN Skies: The ASEAN Single Aviation Market*, Slide

Agar liberalisasi dapat berjalan berbagai usulan dan langkah telah dikaji secara seksama supaya tidak terjadi pengaruh yang buruk bagi masing-masing maskapai nasional negara-negara anggota ASEAN namun dalam kenyataannya tetap masih ada pengaruh yang cukup besar. Hal itu disebabkan karena kondisi dan latar belakang anggota ASEAN, termasuk Indonesia, Malaysia dan Vietnam yang berbeda-beda. Oleh sebab itu, pemerintah ketiga negara harus terus berupaya kembali mencari suatu upaya koreksi bagi pengembangan industri penerbangan nasional dengan berbagai cara. Upaya yang dilakukan antara lain dengan mejalin kerjasama dengan beberapa operator penerbangan asing dan membuat formulasi kerjasama diantara para operator penerbangan dan operator dalam negeri sendiri. Kerjasama yang dijalankan adalah melalui pembuatan perjanjian bilateral dan multilateral.

Seluruh upaya tersebut hakikinya adalah untuk mewujudkan sistem transportasi udara nasional yang kuat dan juga berfungsi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan negara. Di samping itu, tujuan lainnya adalah untuk memperoleh hak dan kesempatan yang sama dalam mendapatkan penghasilan dari ruang udara serta seluruh fasilitas yang dimiliki dan dikelolanya.

Dalam penelitian ini ada 2 hal yang menjadi perhatian peneliti yaitu implementasi kebijakan ASEAN *Open Sky* di tiga negara: Indonesia, Malaysia dan Vietnam dan pengaruh ASEAN *Open Sky Policy* bagi industri penerbangan Indonesia, Malaysia dan Vietnam.

Untuk membahas permasalahan yang dikaji tentunya menggunakan beberapa teori, yaitu teori kebijakan publik (publik policy), teori hukum udara nasional dan internasional, teori kerjasama hubungan internasional.

Pembahasan tentang teori kebijakan publik menurut Eyestone dalam bukunya *The Threads of Policy*, mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Berbeda dengan Thomas R. Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* kebijakan publik dapat dipilih untuk dilakukan oleh pemerintah dan untuk tidak dilakukan. (Riant Nugroho 2016, 27). Easton dan Ball menyebutkan bahwa kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan untuk mengalokasi nilai-nilai bagi masyarakat secara keseluruhan. Lasswell dan Kaplan melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Kebijakan adalah program yang diproyeksikan dengan mendasarkan pada tujuan, praktik, dan kemungkinan implementasinya. (M. Kholid Syeirazid 2009, h35). Carl Friedrich menyatakan bahwa hal paling utama bagi sebuah kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*), dan kehendak (*purpose*) (Marzali 2012, 20-21).

Kebijakan publik ada yang bersifat nasional dan internasional, selalu merujuk kepada kepentingan nasional suatu bangsa. Kebijakan nasional dan internasional tentang kebebasan terbang di wilayah ruang udara dalam rangka mensukseskan ASEAN *Open Sky Policy* adalah suatu bentuk kerjasama yang akan mengatur berbagai hal mengenai kebebasan terbang itu sendiri. Hal ini perlu dilakukan karena diketahui bahwa kebijakan kebebasan terbang akan membantu perkembangan industri transportasi baik dalam negeri maupun di kawasan ASEAN yang mempermudah integrasi ASEAN dan konektiviti negara-negara ASEAN. Kerjasama *open sky* sangat ini sangat strategis mengingat bahwa dalam pemanfaatan ruang udara sumber alam yang sangat vital dan penting bagi negara dan masyarakat, maka perlu pengaturan dalam pengelolaannya agar tidak menimbulkan permasalahan serta dapat memberikan rasa keamanan dan keselamatan bagi negara kolong.

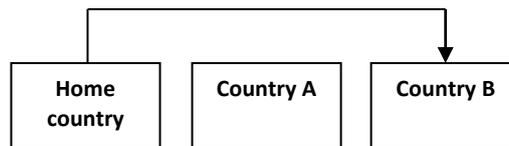
Dalam penyusunan kebijakan tentang kebebasan ruang udara nasional memakai teori dan konsep politik hukum, politik penyusunan kebijakan publik (public policy) dan geopolitik ruang internasional. (Ismael Saka, *A Critical Analysis of Freedom of the Air*). Untuk menelaah mengenai kebebasan ruang udara nasional harus ikut juga dikaji mengenai teori kedaulatan negara di ruang udara terdiri dari *The Air Freedom Theory*¹ dan *The Air Sovereignty Theory*. (Chrystel Erotokritou, *Sovereignty Over Airspace: International Law, Current Challenges, and Future Developments for Global Aviation*)

Selain itu, dalam penelitian ini digunakan teori-teori mencakup tentang hukum udara internasional, kerjasama internasional yang merupakan dasar pemikiran untuk menghasilkan peraturan nasional dan perjanjian internasional. Peraturan perundang-undangan nasional tentang kebebasan terbang di wilayah ruang udara Indonesia sebagai suatu produk politik luar negeri. Kerangka teori atau dasar pemikiran ini dipergunakan untuk menyusun kebijakan tentang kebebasan terbang di ruang udara wilayah Indonesia. Hal ini semata-mata diperlukan sebagai pedoman /*guidance*, sehingga apa yang dijelaskan dalam kerangka teori atau kerangka berpikir (*thought framework*) sesuai dengan apa yang akan diatur dalam materi muatan kebijakan tentang hal tersebut.

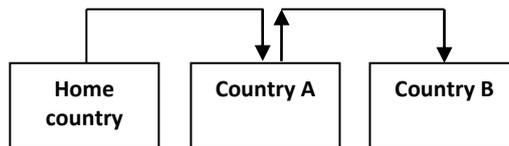
Negara-negara anggota ASEAN juga menyadari akan pentingnya pelayanan udara internasional yang efisien dan kompetitif untuk mengembangkan perdagangan, manfaat bagi konsumen, dan mempromosikan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Dalam pelaksanaannya, untuk mewujudkan kebijakan *Open Sky* ini yaitu dengan meliberalisasi penerbangan, hal tersebut memiliki landasan hukum udara internasional, landasan hukum tersebut adalah prinsip *Freedom of The Air*. Pengertian *Freedom of the Air*, sebagaimana yang dikatakan

Wassenbergh diartikan sebagai kebebasan terbang pesawat udara untuk melintasi territorial setiap negara dalam kegiatan pengangkutan udara, baik untuk mengangkut penumpang dan bagasi, kargo dan pos dengan pembayaran atau upah, untuk mendarat di wilayah setiap negara, baik untuk tujuan teknik dan alasan operasi penerbangan, juga untuk embarks dan disembarks dengan tanpa memperhatikan apakah sesuai dengan tujuan dari pengangkutan tersebut. (Wassenbergh, H.A. 1975, 33) *Freedom of the Air* juga menjadi acuan dalam penentuan kebijakan *Open Sky*. Pada dasarnya, secara teoritis *Freedom of the Air* meliputi delapan hak. Tetapi pada praktik dimasing-masing negara yang menerapkan kebijakan *Open Sky*, hanya menerapkan lima hak kebebasan. Berikut kelima hak kebebasan (STTKD, Majalah Dirgantara STTKD 2012, 13), tersebut yaitu¹:

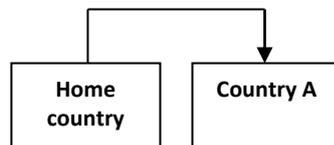
- 1) Kebebasan pertama, hak untuk melintasi negara tanpa melakukan pendaratan,



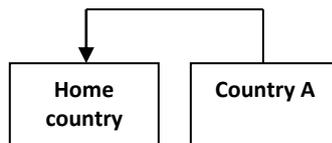
- 2) Kebebasan kedua, hak untuk mendarat di negara lain untuk keperluan teknis, seperti mengisi bahan bakar atau pemeliharaan pesawat,



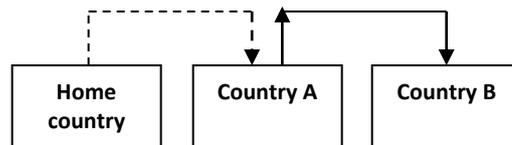
- 3) Kebebasan ketiga, hak untuk mengangkut penumpang, kargo dan pos secara komersial dari negarasendiri ke pihak lain,



- 4) Kebebasan keempat, hak untuk mengangkut penumpang, kargo dan pos secara komersial dari pihak lain kenegara sendiri,



- 5) Kebebasan kelima, hak untuk mengangkut penumpang, kargo dan pos secara komersial antara 2 negara bendera,



Kajian ini juga menggunakan pendekatan teori kerjasama internasional karena ASEAN sebagai organisasi regional yang beranggotakan 10 negara yang mewadahi kepentingan nasional masing-masing nasional dalam liberalisasi penerbangan di kawasan ASEAN. Kerjasama internasional yang mengandung banyak/sarat dengan kepentingan bertujuan bagaimana agar kepentingan tersebut terhindar dari konflik atau agar kepentingan tersebut tidak saling berbenturan.

Dalam hal ini K.J. Holsti berpendapat bahwa kerjasama internasional: (a) pandangan dua kepentingan atau lebih, nilai atau tujuan saling bertemu dan menghasilkan sesuatu yang dipromosikan atau dipenuhi oleh pihak sekaligus; (b) Pandangan atau harapan dari suatu negara bahwa kebijakan yang diputuska oleh negara lainnya akan membantu negara itu untuk mencapai kepentingan dan nilai-nilainya. (c) Persetujuan atau masalah-masalah tertentu antara dua negara atau lebih dalam rangka memanfaatkan persamaan kepentingan atau benturan kepentingan; (d) Aturan resmi atau tidak resmi mengenai transaksi di masa depan untuk melaksanakan persetujuan; (e) Transaksi antar negara untuk memenuhi persetujuan mereka. (K.J. Holsti 1988, 652-653).

Kerjasama internasional mengalami perkembangan selama ini dilakukan oleh individu dan negara sekarang ini pelakunya antara negara dengan organisasi internasional atau organisasi internasional dengan organisasi internasional. Dan kerjasama internasional dapat dibentuk secara regional/kawasan maupun global. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Koesnadii Kartasasmita "kerjasama internasional itu merupakan suatu keharusan sebagai akibat adanya hubungan interpedensi bertambah kompleksitas kehidupan manusia dan masyarakat." (Koesnadi Kartasasmita 1977, 10)

3. Objek Dan Metode Penelitian

Berdasarkan judul kajian maka jenis metodologi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis dan yuridis normatif. Penelitian deskriptif analisis diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki. Dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan objek penelitian pada saat sekarang, berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya dan dipusatkan pada penemuan fakta-fakta yang sebenarnya (Nawawi 2005, 31). Data yang diperoleh akan dikumpulkan, disusun, dijelaskan, kemudian dianalisa sehingga nantinya gambaran yang dibuat akan menjadikan data tersebut tersusun secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, serta hubungan berbagai fenomena yang diselidiki (Nazir 2003, 55).

Selain itu, akan digunakan penelitian yuridis normatif dengan memperhatikan kaedah-kaedah hukum khususnya peraturan-peraturan hukum udara nasional dan hukum udara internasional. Penelitian yuridis normatif melihat atau memandang hukum sama dengan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga perundang-undangan atau pejabat yang berwenang. Hukum sebagai suatu sistem normatif yang tertutup, mandiri lepas dari pengaruh hidup yang nyata atau disebut dengan konsepsi legis positivis. (Ronny Haditijo Soemitro 1988, 13-14).

Penelitian ini menggunakan sumber data penelitian yang digunakan sumber data primer dan sumber data sekunder. Untuk sumber data primer akan digunakan wawancara langsung yang mendalam dengan *stake holder*. Sumber data sekunder yang dikumpulkan penulis dalam penelitian ini adalah melalui telaah pustaka (*library research*) yaitu dengan cara pengumpulan data dengan menelaah sejumlah literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti baik berasal dari buku, majalah-majalah ilmiah, jurnal, dokumen, majalah, surat kabar, artikel dan sebagainya yang erat hubungannya dengan masalah yang diteliti.

4. Hasil dan Pembahasan

Prinsip “*cuyus est solum, ejus est usque ad coelum*” (barangsiapa yang memiliki sebidang tanah, ia juga memiliki apa yang berada di dalam tanah dan juga ruang yang berada di atasnya tanpa batas, -- “*ad infinitum*”) (Priyatna Abdurrasyid 2003, xxxv). Merupakan prinsip yang menolak liberalisasi ruang udara. Prinsip hukum Romawi tersebut menjadi titik tolak pengembangan hukum udara yang menyangkut kedaulatan negara di ruang udara, (kedaulatan berbatas dan kedaulatan tanpa batas) oleh negara-negara di Amerika dan Eropa. Masalah kedaulatan tersebut akhirnya ditetapkan di dalam Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 yang menyatakan bahwa kedaulatan negara terhadap ruang udara nasionalnya bersifat penuh dan eksklusif. Aturan tersebut diterapkan oleh hampir seluruh negara di dunia baik yang tergabung dalam ICAO maupun yang tidak.

ASEAN Open Sky menciptakan peluang dan sekaligus ancaman bagi negara-negara anggotanya, namun melalui perjanjian biltaeral dan multilateral yang dibuat diantara negara-negara tersebut diharapkan ancaman akan berubah menjadi keuntungan untuk seluruh pihak yang terlibat. Hal tersebut terlihat dari konsekwensi penerapan kebijakan *Open Sky*, seperti yang diatur dalam Konvensi Chicago 1944, bahwa setiap negara peserta (maskapai penerbangan) akan memperoleh hak yang sama, yaitu:

1. Hak maskapai penerbangan suatu negara untuk terbang di atas wilayah udara negara lain tanpa mendarat.
2. Hak untuk mengisi bahan bakar atau melakukan perawatan pesawat lengkap dalam perjalanan ke negara lain.
3. Hak untuk terbang menuju negara lain
4. Hak untuk terbang dari negara lain ke negara asal maskapai penerbangan tersebut.
5. Hak untuk terbang antara dua negara di luar negara asal maskapai tersebut, selama penerbangan dimulai dan berakhir di negara asal maskapai penerbangan.
6. Hak untuk terbang antar dua negara dengan persinggahan nonteknis (bukan untuk mengisi bahan bakar atau perawatan).

Seluruh kebijakan *ASEAN Open Sky* negara-negara peserta sepakat akan melaksanakan dalam tiga tahap, yaitu:

- a. 1 Januari 2009 pemberlakuan Freedom 3 dan 4 untuk ibu kota negara-negara ASEAN.
- b. 1 Januari 2011 pemberlakuan Freedom 5 untuk ibu kota negara-negara ASEAN.
- c. 1 Januari 2016 pemberlakuan Freedom 3, 4 dan 5 untuk seluruh kota-kota.

Freedom 3 dan 4 dan freedom 5 telah berjalan sedangkan freedom 3,4 dan 5 mulai Januari 2016 negara-negara anggota ASEAN termasuk Indonesia telah sepakat untuk melaksanakan pemberlakuan prinsip kebebasan 3, 4 dan 5. Untuk pemberlakuan prinsip kebebasan 1 dan 4 telah dilaksanakan dan ditetapkan kota-kota yang terbuka untuk dilintasi dan disinggahi

ASEAN merupakan kumpulan negara-negara yang berada di regional Asia Tenggara yang menyadari bahwa prinsip kedaulatan yang diatur dalam Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 tersebut perlu disikapi dengan mengembangkannya bagi kesejahteraan dan keamanan masing-masing negara anggotanya. Apalagi penggunaan transportasi udara di regional ASEAN menunjukkan peningkatan yang signifikan sejak sepuluh tahun terakhir. Sejalan dengan perkembangan dunia dengan era globalisasinya, negara-negara anggota ASEAN perlu juga mengikuti tren dunia industri penerbangan yang dipelopori oleh Amerika untuk membuka ruang udara nasionalnya bagi peningkatan kesejahteraannya. Akhirnya *ASEAN Open Sky Policy* didiskusikan dan ditetapkan sebagai kebijakan untuk membuka wilayah udara antar sesama anggota negara ASEAN. Hal ini dikenal dengan liberalisasi angkutan udara yang telah

menjadi komitmen 14 kepala negara masing-masing negara anggota dalam Bali Concord II yang dideklarasikan pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN tahun 2003. Liberalisasi ini dikhususkan untuk penerbangan sipil yang berlaku secara internasional dengan menerapkan Pasal 6 Konvensi Chicago 1944 dan Pasal 90 UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan sebagai landasan hukumnya.

Indonesia sebagai salah satu negara anggota ASEAN juga menganut prinsip kedaulatan tanpa batas yang diketahui dari Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1966 tentang Agraria. Namun sejalan dengan perkembangan dan kebutuhan untuk mengikuti globalisasi, Indonesia saat ini menganut prinsip “limited open sky” khusus untuk penerbangan. (loc.cit xxxvI) Dalam hal ini Indonesia tetap mempertimbangkan “Transit Agreement 1944” dan “Transport Agreement” yang terbentuk berdasarkan Pasal 1 Konvensi Chicago 1944.

Sebenarnya konsep dan kebijakan langit terbuka atau kebijakan *Open Sky* sudah lama dan banyak dipraktikkan di negara-negara Eropa dan Amerika. Bahkan Indonesia juga sudah turut mempraktikkannya walau dalam bentuk perjanjian bilateral dan multilateral saja. Perkembangan konsep kedaulatan menjadi langit terbuka/*open sky* merupakan hasil dari pengembangan Pasal 5 dan 6 Konvensi Chicago 1944 yang dikenal dengan kebebasan melintas atau “The Five and Eight Freedom of the Air”.

Liberalisasi transportasi udara itu sendiri bertujuan untuk membuka wilayah ruang udara antar sesama anggota negara ICAO, ASEAN dan regional-regional lainnya. Tujuan agar terlaksananya liberalisasi transportasi udara adalah menciptakan perdagangan bebas dalam industri transportasi udara atau penerbangan. Diharapkan juga dengan terlaksananya liberalisasi transportasi udara maka akan terjadi perbaikan di bidang pembangunan infrastruktur, peningkatan mutu dan baku mutu penerbangan dan juga terjadi peningkatan mutu sumber daya manusia yang terlibat di industri penerbangan baik di negara-negara anggota ASEAN, terutama Indonesia.

Seluruh negara ASEAN untuk menerapkan ASEAN Open Sky yang terdiri dari liberalisasi pelayanan pengangkutan barang dan liberalisasi pengangkutan berjadwal meliputi kota-kota tujuan penerbangan, pembatasan pengangkutan dan hak kebebasan pertama sampai dengan kebebasan kelima seperti yang tertera pada tabel di bawah ini:

Tabel 2. Usulan Komitmen Untuk Menerapkan Kebijakan Open Sky (2008)

A.	Liberalisasi Pelayanan Pengangkutan Barang	Kota-Kota Tujuan Penerbangan	Pembatasan	Lainnya	Hak Kebebasan yang Diperlukan
1	ASEAN MOU tentang Pelayanan Pengangkutan Barang 2002	Bandar-bandar udara tujuan dan maskapai	100 ton, tanpa batasan terhadap frekuensi dan tipe pesawat	Mengijinkan untuk menerapkan sistem “code sharing” dengan maskapai tertentu dari negara-negara lain dan terhadap rute-rute yang telah disetujui	Prinsip kebebasan ke 3 dan 4
2	Protokol Amandemen ASEAN MOU tentang Pelayanan Pengangkutan Barang 2002 yang ditandatangani tahun 2007	Bandar-bandar udara tujuan dan maskapai	250 ton, tanpa batasan terhadap frekuensi dan tipe pesawat	Sama	Sama
3	Liberalisasi Pelayanan Pengangkutan Barang Desember 2008: • Penerapan Protokol didasarkan pada	Ibukota-ibukota dan maskapai yang disepakati di tahun 2008, seluruh bandar	Tanpa pembatasan terhadap kapasitas, frekuensi dan	Tidak ada informasi yang rinci	Prinsip kebebasan ke 3, 4 dan 5

	ratifikasi ASEAN ke 10; • Finalisasi Penerapan Protokol tetapi belum diratifikasi pada Agustus 2008.	udara internasional tahun 2010, seluruh negara anggota ASEAN akan termasuk di dalamnya di tahun 2015	tipe pesawat		
B	Liberalisasi Pelayanan Pengangkutan Penumpang Berjadwal	Kota-Kota Tujuan	Pembatasan Atas Frekuensi, Kapasitas dan Jenis Pesawat	Lainnya	Hak Kebebasan
1	Liberalisasi pelayanan pengangkutan penumpang berjadwal, Desember 2005-2008	Sub-regional ASEAN seperti negara-negara CLMV, IMT-GT (hanya peta rencana), BIMP-EAEG, Singapura, Thailand, Brunei, Kamboja	Tergantung pada perjanjian secara pribadi	Tergantung pada perjanjian secara pribadi	Prinsip kebebasan ke 3 dan 4
2	Liberalisasi dari pelayanan pengangkutan penumpang berjadwal Desember 2008; Masih tetap dibahas dan akan diratifikasi pada November 2008 berdasarkan Prinsip Ke 10 ASEAN	Ibukota-ibukota di negara ASEAN dengan maskapai tertentu	Tanpa pembatasan terhadap frekuensi, kapasitas dan tipe pesawat	Tidak ada informasi yang rinci	Prinsip kebebasan ke 3, 4 dan 5
3	Liberalisasi pelayanan pengangkutan penumpang berjadwal, Desember 2010 berdasarkan Prinsip ke 10 ASEAN masih terus dibahas	Seluruh bandar udara internasional, maskapai tertentu	Tanpa pembatasan terhadap frekuensi, kapasitas dan tipe pesawat	Tidak ada informasi yang rinci	Prinsip kebebasan ke 3, 4 dan 5
4	ASEAN pasar penerbangan tunggal, 2015 (dengan seluruh negara anggota)	Seluruh bandar udara internasional di ASEAN, maskapai tertentu	Tanpa pembatasan terhadap frekuensi, kapasitas dan tipe pesawat	Tidak ada informasi yang rinci	Prinsip kebebasan ke 3, 4 dan 5

Sumber: Peta Perencanaan untuk mengintegrasikan penerbangan dan wawancara dengan Departemen Perhubungan

Indonesia, Malaysia dan Vietnam juga untuk termasuk negara yang siap untuk menerapkan Perjanjian Multilateral Pelayanan Udara (MAAS) Tahun 2009 seperti yang terdapat pada tabel di bawah ini:

Table 3. Perjanjian Multilateral Untuk Pelayanan Udara (MAAS) Tahun 2009

Negara	Protokol 1 Tanpa batas untuk prinsip ke 3 dan 4 di dalam Sub Regional	Protokol 2 Tanpa batas untuk prinsip ke 5 di dalam Sub Regional	Protokol 3 Tanpa batas untuk prinsip ke 3 dan 4 antar Sub Regional	Protokol 4 Tanpa batas untuk prinsip ke 5 antar Sub Regional	Protokol 5 Tanpa batas untuk prinsip ke 3 dan 4 antar ibukota negara	Protokol 6 Tanpa batas untuk prinsip ke 5 antar ibukota negara
Indonesia	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Malaysia	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Vietnam	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Namun untuk untuk Perjanjian Multilateral Liberalisasi Penuh Untuk Pelayanan Angkutan Penumpang (MAFLAS) tahun 2010 Indonesia menunda untuk menerapkan perjanjian tersebut berbeda dengan Malaysia dan Vietnam seperti terdapat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 4.
Perjanjian Multilateral Liberalisasi Penuh Untuk Pelayanan Angkutan Penumpang (MAFLPAS) Tahun 2010**

Negara	Protokol 1 Tanpa batas untuk prinsip ke 3, 4, 5 diantara tujuan- tujuan di kawasan ASEAN	Protokol 2 Tanpa batas untuk prinsip ke3, 4, 5 diantara seluruh titik tujuan dengan bandar udara internasional di ASEAN
Indonesia	X	X
Malaysia	✓	✓
Vietnam	✓	✓

Penundaan dan pembatasan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia merupakan hal yang wajar dilakukan mengingat Indonesia merupakan negara yang memiliki 298 bandara yang terbanyak di Asia Tenggara, Singapura memiliki 1 bandar udara, Malaysia 6, Thailand 8, Philipina 7, Vietnam 21, Kamboja 11 bandara.

Walaupun kebijakan ASEAN *Open Sky* yang memuat beberapa hal seperti kompetisi pasar bebas, harga ditentukan oleh pasar, berkompetisi setara dan adil, kerjasama di bidang pemasaran, penyelesaian atas peselisihan, *Liberal Charter Agreement* cukup sulit untuk dilaksanakan secara serempak oleh negara-negara, termasuk Indonesia, Malaysia dan Vietnam.

Akar permasalahan yang dihadapi ketiga negara hampir sama, antara lain: pertama, pengaturan tentang hak untuk melintas secara damai bagi negara-negara lain di dalam ruang wilayah nasional (Pasal 1, Konvensi Chicago 1944). Kedua, mengenai penguasaan terhadap wilayah ruang udara sangat digantungkan pada kemampuan teknologi dan kesiapan sumber daya negara-negara kolong dalam menjaga dan mengelola wilayah ruang udaranya. Ketiga, negara-negara kolong yang memiliki kemampuan teknologi dan sumber daya yang memadai dapat dengan mudahnya menguasai wilayah ruang udara negara-negara lainnya, sehingga negara-negara kolong yang belum mampu dan tidak memiliki teknologi dan sumber daya diharapkan dapat saling bekerjasama untuk mengembangkan jaringan penerbangannya.

Berdasarkan beberapa kelemahan tersebut di atas maka ketiga negara harus memperbaikinya termasuk juga memperbaiki standarisasi dalam mengukur kelayakan suatu negara tentang pemenuhan syarat-syarat keselamatan, keamanan dan sumber daya manusia serta teknologi yang diterapkan. Hasil audit kepatuhan USOAP oleh ICAO telah meloloskan Indonesia melalui *corrective action plan* keperingkat Kategori 1 di tahun 2016. Demikian juga Malaysia yang telah lebih dulu duduk diperingkat Kategori 1. Menurut ICAO Vietnam juga telah menunjukkan peningkatan dari segi kelengkapan regulasinya yang disampaikan ke ICAO. (https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-ip022_en.pdf)

Peran peraturan perundangan, kesiapan industri dan SDM sangat berperan terhadap berhasil tidaknya kebijakan *open sky* diterapkan di negara-negara ASEAN. Oleh karena itu persiapan, perencanaan jangka pendek, menengah dan panjang serta pematangan program-program kebijakan *open sky* dilakukan harus melalui tindakan penyesuaian terhadap berbagai peraturan perundangan internasional dan nasional terutama yang terkait dengan keselamatan, keamanan, sertifikasi SDM dan menerapkan peraturan baku yang berlaku umum diantara negara-negara ASEAN. Hal tersebut dapat dicapai melalui sistem pengawasan internal dan eksternal yang ketat.

5. Penutup/Kesimpulan

Liberalisasi ruang udara nasional memang masih dilema untuk diterapkan oleh beberapa negara-negara ASEAN termasuk Indonesia karena menyangkut batas-batas kedaulatan ruang udara nasional yang hingga saat ini belum ditetapkan secara pasti oleh masing-masing negara, termasuk Indonesia. Masalah kedaulatan ruang udara nasional menjadi sangat penting mengingat kebijakan *open sky* dimulai dari adanya kepastian hukum di tiap-tiap negara, termasuk Malaysia, Indonesia, dan Vietnam

Kondisi tingkat ekonomi negara-negara anggota ASEAN yang berbeda-beda. Hal ini tentu berpengaruh pada kesiapan dan ketersediaan prasarana dan sarana serta peralatan penerbangan terkini yang dioperasikan di tiap-tiap negara. Termasuk letak geografis dari masing-masing negara anggota ASEAN juga mempengaruhi pengaturan titik-titik tujuan yang dapat dipertukarkan sebagai kebijakan *open sky*. Termasuk kesiapan SDM yang dapat melayani berbagai jenis dan tipe pesawat yang akan melakukan pengangkutan dari dan ke satu titik yang berada di wilayah suatu negara di negara-negara anggota ASEAN.

Hal penting dalam penetapan *ASEAN Open Sky* memaksa adanya perbaikan mutu baku dan mutu perusahaan-perusahaan penerbangan yang beroperasi di Malaysia, Indonesia, dan Vietnam. Hal tersebut menyangkut jenis, tipe dan jumlah pesawat udara yang dioperasikan di bandar-bandar udara baik Malaysia, Indonesia, Vietnam maupun di negara-negara ASEAN lainnya.

Perbaikan baku mutu pelayanan, ketepatan waktu penerbangan dan pemanfaatan fasilitas penerbangan yang tidak memberatkan masyarakat, namun juga tidak merugikan perusahaan penerbangan nasional di masing-masing negara anggota juga perlu menjadi pertimbangan dalam butir kebijakan *open sky* masing-masing. Pembangunan, perbaikan, pengembangan dan peningkatan bandar-bandar udara yang sudah ada dan/atau baru harus disesuaikan dengan baku mutu internasional. Hal ini perlu dilakukan mengingat dan mempertimbangkan ketentuan tentang keselamatan dan keamanan penerbangan yang ditetapkan oleh ICAO.

Baku mutu keamanan pada tiap-tiap bandar udara di negara-negara ASEAN yang menjadi titik tujuan kebijakan *open sky* perlu menjadi perhatian penting saat ini. Hal tersebut perlu dilakukan mengingat perkembangan keamanan dunia terutama serangan teroris dan tindakan-tindakan kriminal lainn juga menyerang bandar-bandar udara. Oleh karena itu penyiapan peralatan pemeriksaan dan petugas-petugas pengawas keamanan bandar udara

(aviation security) perlu dan harus ditingkatkan. Dalam hal ini dianjurkan agar di setiap bandar udara, disediakan alat-alat perekam dan pelacak, petugas yang memiliki sertifikasi khusus serta buku pedoman pelaksanaan penanganan keadaan serangan teroris, bom dan tindakan kriminal yang membahayakan pengguna jasa transportasi, bandar udara dan penerbangan.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel

- Bahar & Partners. 2011. *ASEAN Open Skies: How Ready Are We?*. Jakarta.
- CSE Aviation. 2015. *ASEAN Open Sky 2015 Sebuah Kesempatan sekaligus Ancaman Bagi Industri Penerbangan Indonesia*. Jakarta.
- Fajria, Devi. 2015. Gagasan ASEAN Open Skies di Indonesia dan Kaitannya Dengan Kedaulatan Wilayah Udara Indonesia, *JOM Fakultas Hukum Volume II No. II*.
- Kuntjoroadi, W., dan Safitri, N. 2003. Strategi Bersaing Dalam Persaingan Usaha Penerbangan Komersial, Bisnis & Birokrasi, *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Jakarta.
- Shafira, Arzita Devi. 2015. *Kesiapan Daya Saing Indonesia Menghadapi ASEAN Open Sky (Periode Tahun 2009-2013)*. Jakarta.

Buku

- Abdurrasyid, Priyatna. 2003. *Kedaulatan Negara Di Ruang Udara*. Jakarta: PT. Fikahati Aneska bekerja sama dengan Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI).
- Doganis, R. 2001. *The Airline Business in The Twenty First Century*. London: Routledge.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. 2008. *Batas Wilayah Negara Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Hakim, Chappy. 2009. *Tanah Air dan Udaraku*. Jakarta: PT. Harum Biaro Asa.
- Havel, B. F. 2009. *Beyond Open Skies: A new Regime for International Aviation*. Chicago: Kluwer Law International.
- K. J. Holsti. 1988. *Politik Internasional: Kerangka Untuk Analisis Jilid II*, Terjemahan oleh M.Thamrin Azhari. Jakarta: Erlangga.
- Koesnadi Kartasasmita. 1977. *Administrasi Internasional*. Bandung: Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi. Hlm 10.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan ETTY R. Agoes. 2003. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: PT. Alumni.
- Martono, K. H., SH.. 1987. *Hukum Udara, Angkutan Udara, dan Hukum Angkasa*. Bandung: PT. Alumni.
- dan Drs. Usman Melayu M.Si..1996. *Perjanjian Angkutan Udara di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- 2011. *Pengantar Hukum Udara Nasional dan Internasional*. Jakarta: Rajawali Pers.
- dan Amad Sudiro, SH., MM.. 2011. *Hukum Angkutan Udara Berdasarkan UU RI No. 1 Tahun 2009*. Jakarta: Rajawali Pers.
- 2012. *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Nazir, Mohammad. 2003. *Metode Penelitian*. Jakarta: PT. Ghalia Indonesia.
- Nawawi, Hadari. 2005. *Metodologi Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada Press.
- Pramono, Agus. 2011. *Dasar-Dasar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Ronny Haditijo Soemitro. 1988. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta:Ghalia.
- Sabir, M. 1992. *ASEAN Harapan dan Kenyataan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soenarko, H. 2003. *Public Policy*. Surabaya: Airlangga University.
- Starke, J.G. 2007. *Pengantar Hukum Internasional*. Terjemahan oleh Bambang Iriana Djajaatmadja. Jakarta: Sinar Grafika.
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tangkilisan, Hessel Nogi. S. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Lukman Offset.

- 2003. *Kebijakan Publik yang Membumi, Konsep, Strategi dan Kasus*. Yogyakarta: Lukman Offset dan YPAPI.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance: Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Jakarta: Media Pressindo.

Peraturan Perundang-undangan

- Convention on Commercial Aviation atau Konvensi Havana 1928.
- Convention on International Civil Aviation atau Konvensi Chicago 1944.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan.
- PP No. 40 Tahun 1985 tentang Angkutan Udara.
- PP No. 3 Tahun 2001 tentang Keselamatan Dan Keamanan Penerbangan.
- Konvensi Roma, 1952 tentang Tanggung jawab Pengangkut Pada Pihak Ketiga.
- Konvensi Montreal, 1999 tentang Tanggung jawab Pengangkut Udara dan Dokumen Angkutan
- Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 11 Tahun 2010 tentang Tatanan Kebandarudaraan Nasional.
- Peraturan Menteri Nomor 77 jo No. 92 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Pengangkut Angkutan Udara.
- Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor KP 480 Tahun 2012 tentang Roadmap Hubungan Udara Indonesia.

Situs

- <http://www.asean.org/archive/aadcp/repsf/docs/02-008-FinalReport.pdf>
- <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/ekp/article/view/68/35>
- <http://angkasasena.blogspot.co.id/2008/10/konsep-dasar-pelayanan-jasa-penerbangan.html>
- <http://www.inaca.org/document/AR-INACA2012.pdf>