



UNIVERSITAS INDONESIA

KEPASTIAN HUKUM OPERASIONAL MASKAPAI ASING DALAM MENJALANKAN  
KEBIJAKAN RUANG UDARA TERBUKA (*OPEN SKY POLICY*) DAN DAMPAK  
KEBIJAKAN RUANG UDARA TERBUKA TERHADAP PEMBANGUNAN EKONOMI  
INDONESIA

TESIS

RATIH KEMALA

1806157553

FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
JAKARTA  
DESEMBER 2019

## ABSTRAK

Nama : Ratih Kemala  
NPM : 1806157553  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul : Kepastian Hukum Operasional Maskapai Asing Dalam Menjalankan Kebijakan Ruang Udara Terbuka (*Open Sky Policy*) Dan Dampak Kebijakan Ruang Udara Terbuka Terhadap Pembangunan Ekonomi Indonesia

Kebijakan Ruang Udara Terbuka memberikan kebebasan kepada maskapai asing untuk beroperasi di wilayah suatu negara. Kebijakan ini terdapat dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2009 tentang Penerbangan. Dalam penyelenggaraan jasa transportasi udara oleh pihak asing di Indonesia, berdasarkan Daftar Negatif Investasi (DNI), nyatanya bidang transportasi merupakan Bidang Usaha Terbuka Dengan Persyaratan, yang artinya penyelenggara penerbangan harus memenuhi komposisi Penanam Modal Asing Maksimal 49% dengan Pemilik modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemilik modal asing (*single majority*). Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, dengan metode analisis data kualitatif. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa Kebijakan Ruang Udara Terbuka yang di terapkan di Indonesia sejatinya bukanlah Kebijakan Ruang Udara Terbuka dalam konteks konseptornya yaitu Amerika Serikat, yang mengindahkan campur tangan pemerintah dalam operasional angkutan udara oleh pihak ketiga. Implikasi Kebijakan Ruang Udara Terbuka yang diterapkan Indonesia nyatanya merupakan perjanjian bilateral antar negara yang bersifat kontraktual dan di implementasikan sebagai penanaman modal asing.

Kata Kunci: *Open Sky*, Angkutan Udara, Maskapai Asing, Hukum Penerbangan

## ABSTRACT

Name : Ratih Kemala  
Student Number : 1806157553  
Program : Law  
Title : Legal Certainty of Foreign Airline Operations in Running Open Sky Policy and the Impact of Open Sky Policy on Indonesia's Economic Development

Open Sky Policy provides freedom to foreign airlines to operate in the airspace of a country. This Policy is contained in the Republic of Indonesia Law Number 1 of 2009 concerning Aviation. In the procedure of air transportation services by foreign parties in Indonesia, based on the Negative List of Investment (DNI), the transportation sector is an Open Business Sector with Requirements, which means that airlines must meet the composition of Maximum Foreign Investor 49% with the national capital owner must remain greater than the overall foreign capital owner (single majority). The research method used in this study is juridical normative, with qualitative data analysis methods. The results of this study are the Open Sky Policy implemented in Indonesia is actually not an open Sky policy in the context of its concept, namely the United States, which heedes government interference in air transport operations by third parties. The implication of the Open Sky Policy implemented by Indonesia in fact is a bilateral agreement between countries that is contractual in nature and implemented as foreign investment.

Keyword: *Open Sky, Air Transport, Foreign Airline, Aviation Law*

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Ratih Kemala  
NPM : 1806157553  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Kepastian Hukum Operasional Maskapai Asing Dalam Menjalankan Kebijakan Ruang Udara Terbuka (*Open Sky Policy*) dan Dampak Kebijakan Ruang Udara Terbuka Terhadap Pembangunan Ekonomi Indonesia

**Telah berhasil di pertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universtias Indonesia.**

## DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M (.....)

Penguji : Dr. Ratih Lestarini, S.H., M.H. (.....)

Penguji : Dr. Teddy Anggoro S.H., M.H. (.....)

Penguji : Parulian Paidi Aritonang S.H., LL.M (.....)

**Ditetapkan di** : .....

**Tanggal** : .....

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Hubungan antara transportasi udara dan aktivitas perekonomian merupakan suatu hal yang kompleks. Selama beberapa dekade terakhir, penggunaan transportasi udara dan aktivitas perekonomian telah berkembang di seluruh dunia.<sup>1</sup> Memasuki era globalisasi, kemajuan teknologi dan komunikasi membuat aktifitas ekonomi tidak lagi terbelenggu oleh batas negara.<sup>2</sup> Antara tahun 1970 hingga 2005, jumlah total penumpang transportasi udara global meningkat sebanyak 6,5 kali lipat dari 310 juta penumpang hingga 2 milyar penumpang. Sehingga di periode yang sama, *Gross Domestic Product* (GDP) dunia meningkat tiga kali lipat dari 12 hingga 36 triliun US dollar.<sup>3</sup>

Pertumbuhan sektor transportasi udara akan mencerminkan pertumbuhan ekonomi secara langsung sehingga transportasi mempunyai peranan yang penting dan strategis, baik secara makro maupun mikro.<sup>4</sup> Keberhasilan sektor transportasi udara secara makro diukur dari sumbangan nilai tambahnya dalam pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB), dampak ganda (*multiplier effect*) yang ditimbulkannya terhadap pertumbuhan sektor-sektor lain dan kemampuannya meredam laju inflasi melalui kelancaran distribusi barang dan jasa ke seluruh pelosok tanah air. Sedangkan dari aspek mikro, keberhasilan

---

<sup>1</sup> Warta Ardha, *Perkembangan Perekonomian Wilayah dan Kargo Udara: Korelasi atau Kausalitas?*, Jurnal Pusat Litbang Perhubungan Udara Vol. 41 No. 1 (2015), hlm. 39-48.

<sup>2</sup> Huala Adolf, *Hukum Ekonomi Internasional Suatu Pengantar*, cet. V, (Bandung: Kemi Media, 2011), hlm. 1

<sup>3</sup> Ardha, *Perkembangan Perekonomian*, hlm. 48.

<sup>4</sup> Menurut Agus Santoso, Mantan Menteri Perhubungan RI, saat menjadi pembicara kunci pada acara Expert Talk: Aviation Industri di Hotel Margo, Depok. Acara yang diadakan oleh Himpunan Mahasiswa Teknik Industri Universitas Indonesia ini dalam rangka Industrial and Systems Engineering Competition (ISEEC) 2018, <https://www.suaramerdeka.com/news/baca/24547/pertumbuhan-sektor-transportasi-udara-cerminkan-ekonomi-nasional>. Di akses 3 Oktober 2019.

sektor transportasi diukur dari kapasitas yang tersedia, kualitas pelayanan, keselamatan, aksesibilitas, keterjangkauan daya beli masyarakat dan utilisasi.<sup>5</sup>

Angkutan udara dengan segala kelebihanannya yaitu aman, keselamatan, kecepatannya, investasi prasarana yang relatif lebih murah daripada investasi prasarana darat dan tidak memerlukan areal tanah yang luas seperti jalan raya, angkutan udara dapat melayani daerah-daerah terpencil di pedalaman yang tidak mungkin dapat dilakukan oleh moda transportasi darat.<sup>6</sup> Terutama bagi Indonesia, dengan topologi geografi Indonesia yang terdiri dari 17.000 pulau juga sangat mendukung pertumbuhan industri penerbangan Indonesia karena selain membutuhkan biaya yang lebih murah dibandingkan membangun infrastruktur transportasi darat juga membuat akselerasi pertumbuhan ekonomi lebih cepat karena pergerakan penumpang maupun barang jauh lebih cepat apabila menggunakan pesawat udara. Tidak heran bahwa seluruh kabupaten di Indonesia yang berjumlah sekitar 400 kabupaten saling berlomba untuk menyiapkan infrastruktur transportasi udara, seperti: perpanjangan landasan (*runway lenght*), instalasi pendukung penerbangan malam (*night facilities*), *instrument landing system* (ILS), bahkan sampai membeli pesawat sendiri hingga mendirikan perusahaan penerbangan daerah.<sup>7</sup>

Di dalam realisasi fungsi dan tugasnya, angkutan udara Indonesia di prediksi menduduki peringkat keempat negara yang mengalami pertumbuhan jumlah penumpang tercepat dari kurun waktu 2016 sampai dengan 2036 oleh IATA (*International Air Transport Association*).<sup>8</sup> Data Indonesia *National Air Carriers Association* (INACA) 2018 menunjukkan bahwa pergerakan penerbangan di Indonesia kini mencapai 1,2 juta penerbangan dalam satu tahun. Itu berarti dalam sehari terjadi 3.500 (pesawat udara *take off* dan *landing* di

---

<sup>5</sup> *Ibid.*,

<sup>6</sup> K. Martono, SH, *Hukum Udara, Angkutan Udara Dan Hukum Angkasa*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1987), hlm. 104.

<sup>7</sup> Andhi Pahlevi Amin, *Analisis Pengaruh Tarif Penerbangan, Jumlah Penerbangan Dan Pendapatan Perkapita Dalam Meningkatkan Jumlah Penumpang*, (Jurnal Bisnis Strategi Vol. 22 No. 1 Juli 2013), hlm. 53.

<sup>8</sup> IATA, “2036 Forecast Reveals Air Passengers Will Nearly Double To 7.8 Billion” (*Online*) tersedia di <https://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2017-10-24-01.aspx>&gt; diakses pada tanggal 30 Oktober 2019

Indonesia, khusus penerbangan domestik. Jumlah tersebut belum termasuk 21 maskapai *non schedule* atau tanpa jadwal. Seperti pesawat carter perintis dan pesawat kargo. Sementara untuk penerbangan internasional terdapat 200.000 kali *take off* dan *landing* (dalam setahun), sehingga dalam sehari saja bisa terdapat 500-600 pergerakan. Sedangkan jumlah pesawat yang kini beroperasi untuk penerbangan domestik Indonesia ada 1.000 pesawat. Jumlah tersebut berasal dari 11 maskapai terjadwal, 21 perintis dan carter, juga 2 maskapai kargo.<sup>9</sup>

Meskipun IATA memprediksi Indonesia akan menjadi negara dengan jumlah penumpang pesawat terbanyak pada 2036 dengan angka 355 juta orang,<sup>10</sup> Namun, dari awal tahun 2019 lalu hingga saat ini kondisi industri penerbangan dalam negeri sedang tidak menggembirakan. *Vice President Corporate Communications* Angkasa Pura II, Yado Yarismano mengaku terjadi penurunan jumlah penumpang di beberapa bandara yang di kelola oleh Angkasa Pura II.<sup>11</sup> Berdasarkan data arus mudik tahun 2019 lalu, Kementerian Perhubungan mencatat pemudik yang menggunakan transportasi udara mengalami penurunan dibandingkan musim mudik pada 2018 lalu. Ketua Harian Posko Nasional Angkutan Lebaran Terpadu Tahun 2019, Sigit Irfansyah menjelaskan penurunan jumlah penumpang secara kumulatif turun sekitar 30 persen. Penerbang lebaran pada tahun 2018 terdapat 13.921 *flight*, di tahun 2019 hanya 9.733 *flight*, dengan jumlah penumpang juga sama, pada tahun 2018 berjumlah 1,7 juta lebih penumpang, sedangkan tahun 2019 hanya 1,2 juta penumpang.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Muhammad Irzal Adiakurnia, *Berapa Jumlah Pesawat yang "Take Off" dalam Sehari diIndonesia?* <https://travel.kompas.com/read/2018/01/17/191500627/berapa-jumlah-pesawat-yang-take-off-dalam-sehari-di-Indonesia->, di akses 10 Oktober 2019.

<sup>10</sup> Uji Sukma Medianti, *Industri Penerbangan Lesu, Kemenhub Beberkan Alasannya (Online)*, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4648154/industri-penerbangan-lesu-kemenhub-beberkan-alasannya> diakses 5 November 2019.

<sup>11</sup> Anonim, *Otoritas Bandara Akui Jumlah Penumpang Pesawat Turun*, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190123111359-92-363059/otoritas-bandara-akui-jumlah-penumpang-pesawat-turun> diakses 4 November 2019.

<sup>12</sup> Nidia Zuraya, *Pemudik dengan Pesawat Terbang Menurun Drastis*, <https://republika.co.id/berita/ekonomi/korporasi/psiaey383/pemudik-dengan-pesawat-terbang-menurun-drastis> diakses 4 November 2019.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) juga mencatat jumlah penumpang pesawat domestik mengalami penurunan. Secara bulanan (*month to month/MTM*), jumlah penumpang pesawat pada Februari 2019 sebanyak 5,63 juta atau turun 15,46% dibandingkan bulan sebelumnya 6,66 juta penumpang. Sedangkan jika dibandingkan periode yang sama tahun lalu (*year on year/YOY*) mengalami penurunan 18,51% dari 6,91 juta pada Februari 2018 menjadi 5,63 juta pada Februari 2019. Penumpang penerbangan internasional tercatat turun 7,04% secara bulanan (MTM) dan naik secara tahunan (YOY) 3,49%. Jumlah penumpang penerbangan internasional pada Februari 2019 sebanyak 1,40 juta sedangkan bulan sebelumnya 1,50 juta.<sup>13</sup>

Menurunan minat terhadap angkutan udara satu tahun belakang membuat Presiden Republik Indonesia Joko Widodo (Presiden Jokowi) menilai bahwa kompetisi di penerbangan domestik kurang ketat. Pasalnya, selama ini yang bersaing hanya dua maskapai besar, yaitu Garuda Indonesia Grup dan Lion Air Group.<sup>14</sup> Usulan maskapai asing bersaing pada penerbangan domestik diharapkan dapat menekan mahalnya harga tiket pesawat khususnya penerbangan domestik di Indonesia.<sup>15</sup> Ide Presiden Jokowi ini pada dasarnya merupakan sebuah kebijakan lama yang bernama kebijakan ruang udara terbuka (*Open Skies Policy*), yang mana Indonesia sendiri sudah ikut menyetujui kerjasama kebijakan ruang udara terbuka ini dalam forum *ASEAN Open Sky Agreement* tahun 2015.

Kebijakan ruang udara terbuka (*Open Sky Policy*) merupakan suatu pengaturan mengenai kompetisi antara perusahaan penerbangan; pemberian izin kepada perusahaan penerbangan dari negara ketiga untuk melayani suatu rute

---

<sup>13</sup> Sylke Febrina Laucereno, *Begini Data Penurunan Jumlah Penumpang Pesawat Karena Tiket Mahal*, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4493872/begini-data-penurunan-jumlah-penumpang-pesawat-karena-tiket-mahlm> di akses 7 November 2019.

<sup>14</sup> Ketua Harian Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Tulus Abadi menuturkan adanya permainan harga tiket pesawat dari dua perusahaan besar industri penerbangan di Indonesia, dalam artikel Muhammad Rizki Triyana, Duopoli maskapai di nilai menyebabkan harga tiket naik, (*On-line*) tersedia di <https://republika.co.id/berita/pta9fp216/emduopoliem-maskapai-dinilai-menyebabkan-harga-tiket-naik> diakses 30 Oktober 2019.

<sup>15</sup> Hendra Kusuma, *Mampukah Maskapai Asing Bikin Tiket Pesawat RI Murah*, (*On-line*), tersedia di <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4575810/mampukah-maskapai-asing-bikin-tiket-pesawat-di-ri-murah>, diakses pada 2 November 2019.

antara dua negara lain; dan memberikan fleksibilitas atau ruang gerak bagi perusahaan penerbangan dalam mengembangkan rute-rute dan jaringan penerbangan sipil internasional sebagaimana disepakati oleh para pihak.<sup>16</sup> Strategi ruang udara terbuka ini sendiri dapat dilakukan oleh negara-negara baik secara bilateral, regional, maupun multilateral.

Perjanjian penerbangan bilateral sering disebut juga perjanjian pembukaan wilayah atau *open sky agreement*. Akan tetapi, meskipun disebut *open sky agreement*, perjanjian bilateral semacam ini masih mengatur mengenai pembatasan dalam hal frekuensi penerbangan, penerbangan untuk kota-kota yang berdekatan, maupun pembatasan bagi pesawat-pesawat yang mengizinkan untuk memasuki wilayah kedua negara yang menjadi pihak dalam perjanjian tersebut. Hal ini berbeda dengan *open sky agreement* murni (*truly open sky*) yang justru mengurangi campur tangan komersial pemerintah dalam pengaturan penerbangan sehingga memberikan kebebasan kepada berbagai maskapai penerbangan dalam membuat jadwal dan menciptakan variasi jasa penerbangan bagi konsumen dengan berorientasi pada pasar (*market-oriented*).<sup>17</sup>

Secara khusus, ruang udara terbuka mendorong terjadinya kompetisi yang makin ketat antara maskapai-maskapai penerbangan, yang memungkinkan maskapai-maskapai dari negara ketiga untuk dapat melayani rute-rute yang ada di antara dua negara dan memberi keleluasaan bagi para maskapai untuk mengembangkan rute-rute dan jaringan layanan yang ingin maskapai-maskapai tersebut pilih. Indonesia sendiri telah memuat ketentuan mengenai ruang udara terbuka (*open sky*) dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (UU No. 1/2009). Ketentuan mengenai *open sky*, yaitu dalam pasal 90, yang menyatakan bahwa “Pembukaan pasar angkutan udara menuju ruang udara tanpa batasan hak angkut udara (*open sky*) dari dan ke Indonesia untuk perusahaan angkutan udara niaga asing dilaksanakan secara bertahap

---

<sup>16</sup> Peter Forsyth, (et.al), *Preparing ASEAN for Open skies. AADCP Regional Economic Policy Support Facility, Research Project 02/008*, (Monash International Pty. Ltd.: Februari 2004), hlm. 3.

<sup>17</sup> Asih Saraswati, *Kajian Terhadap Kebijakan Open Sky dalam perjanjian penerbangan Internasional*, (Jurnal hukum Internasional Vol 3 no 2 Januari 2006), hlm 272, [http://ijil.ui.ac.id/index.php/home/article/download/460/pdf\\_347](http://ijil.ui.ac.id/index.php/home/article/download/460/pdf_347), diakses 1 November 2019.

berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral dan pelaksanaannya melalui mekanisme yang mengikat para pihak serta harus dibuat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip keadilan (*fairness*) dan timbal balik (*reciprocity*).<sup>18</sup>

Dalam penjelasan Pasal 90 UU No. 1/2009 yang dimaksud dengan “tanpa batasan hak angkut udara” adalah pelaksanaan hak angkut udara tidak membatasi, antara lain, tempat tujuan, frekuensi penerbangan, kapasitas angkut, penerapan tarif, dan kebebasan di udara (*freedom of the air*), sedangkan pembukaan pasar angkutan udara adalah memberikan peluang atau kesempatan kepada perusahaan angkutan udara asing untuk melayani penerbangan dari dan ke wilayah Republik Indonesia dengan beberapa pembatasan hak angkut udara. Pemerintah Indonesia sendiri melarang adanya praktek *cabotage*<sup>19</sup> yang dapat merugikan industri penerbangan domestik Indonesia dimana setiap negara berhak melarang maskapai penerbangan dari negara lain untuk masuk kedalam wilayah udara negaranya, sebab setiap negara memiliki kedaulatan penuh (*soverignty*) atas wilayah udaranya sesuai dengan ketentuan hukum internasional yang berlaku. Sedangkan yang dimaksud dengan pelaksanaan secara bertahap pasar udara bebas di Indonesia, hal ini agar disesuaikan dengan kesiapan daya saing perusahaan angkutan udara nasional,<sup>20</sup> dengan kata lain UU No. 1/2009 menghendaki agar perusahaan penerbangan nasional dapat bertahan dan bersaing pada tataran nasional, regional maupun internasional.

Dalam penyelenggaraan jasa transportasi udara di Indonesia, khususnya bagi angkutan niaga asing, dalam Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal (Perpres 44/2016), memuat

---

<sup>18</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penerbangan*, UU No. 1 Tahun 2009, LN No. 1 Tahun 2009, TLN No. 4956, Ps. 90.

<sup>19</sup> Pengertian *cabotage* menurut Pasal 7 Konvensi Chicago yang artinya bahwa setiap negara mempunyai hak untuk melakukan penolakan izin terhadap pesawat udara dari negara pihak lain untuk menaikkan penumpang, pos dan kargo yang di angkut dengan memungut biaya atau sewa yang mengangkutnya ketempat lain di dalam wilayahnya. Setiap negara pihak berupaya untuk tidak mengikatkan diri pada suatu perjanjian yang secara khusus memberikan hak-hak khusus atas pertimbangan eksklusif pada negara lain atau perusahaan penerbangan negara lain, dan tidak memperoleh hak eksklusif dari negara lain.

<sup>20</sup> Indonesia, *Penjelasan Undang-Undang tentang Penerbangan*, Ps. 90.

Daftar Negatif Investasi (DNI). DNI yaitu daftar sektor bisnis yang disusun pemerintah sebagai informasi bagi para calon investor tentang bisnis yang tidak diperbolehkan di kuasi oleh Asing di Indonesia dan berbagai aturannya, terutama mengenai kepemilikan bersama. Pada dasarnya DNI Indonesia dibuat untuk melindungi ekonomi Indonesia, serta untuk memberikan peluang bisnis lebih kepada investor. Meskipun DNI dapat berubah untuk disesuaikan dengan peraturan pemerintah.<sup>21</sup>

Dalam DNI bidang transportasi merupakan Bidang Usaha Terbuka Dengan Persyaratan.<sup>22</sup> Yang dimaksud dengan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan adalah Bidang Usaha tertentu yang dapat diusahakan untuk kegiatan Penanaman Modal dengan persyaratan, yaitu dicadangkan untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah serta Koperasi, Kemitraan, kepemilikan modal, lokasi tertentu, perizinan khusus, dan penanam modal dari negara *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*.<sup>23</sup>

Menjadi pertanyaan bagi penulis mengenai realisasi *open sky policy* di Indonesia jika ternyata izin operasional maskapai asing di Indonesia sama halnya dengan prosedural investasi asing lainnya, dengan kata lain bagaimana sinkronisasi pelaksanaan undang-undang penerbangan dan implementasi kebijakan ruang udara terbuka (*Open Sky Policy*) dengan ketentuan bahwa bidang transportasi merupakan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan bagi bidang usaha transportasi. Sehingga penulis ingin mengkaji lebih lanjut mengenai bagaimana konsep *open sky policy* yang diterapkan di Indonesia, bagaimana prosedural maskapai asing untuk dapat beroperasi dari Indonesia dalam menjalankan *open sky policy* serta bagaimana dampak *open sky policy* dalam pembangunan ekonomi Nasional saat ini dan kedepan.

---

<sup>21</sup> Badan Koordinasi Penanaman Modal, *Daftar Negatif Investasi*, <https://www.investindonesia.go.id/id/artikel-investasi/detail/daftar-negatif-investasi-di-indonesia> diakses 5 November 2019.

<sup>22</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal*, Perpres Nomor 44 Tahun 2016, Ps. 1 Ayat 3.

<sup>23</sup> *Ibid.*, Ps. 1 Angka 4.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep kebijakan ruang udara terbuka (*Open Skies Policy*) yang di terapkan oleh Indonesia?
2. Apakah Maskapai Asing Harus Mendirikan Perusahaan Penerbangan Di Indonesia Dalam Menjalankan Kebijakan Ruang Udara Terbuka (*Open Skies Policy*)?
3. Apakah Kebijakan Ruang Udara Terbuka Dapat Mendukung Peningkatan Pembangunan Ekonomi Nasional di Bidang Transportasi Udara?

## C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan tersebut, adapun tujuan yang melandasi penulisan tugas akhir dengan topik ini terbagi menjadi dua yakni tujuan umum dan tujuan khusus. Secara umum penulisan ini bertujuan untuk keilmuan yang mengarah pada perbaikan dan penambahan kualitas ilmu baik bidang hukum maupun politik ekonomi, sedangkan secara khusus tulisan ini bertujuan untuk:

1. Mengkaji konsep Kebijakan Ruang Udara Terbuka yang di anut oleh Indonesia beserta implikasi kebijakan ruang udara terbuka yang dilakukan Indonesia saat ini.
2. Mengkaji aspek legalitas yang harus di penuhi maskapai asing yang beroperasi di Indonesia dalam menjalankan kebijakan ruang udara terbuka.
3. Mengkaji keuntungan apa saja yang di peroleh Indonesia dalam menjalankan kebijakan Ruang Udara Terbuka sehingga mampu mendorong perekonomian Nasional di bidang transportasi udara.

## D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan maksud dan tujuan diatas, penelitian dalam karya tulis ini diharapkan dapat memiliki beberapa kegunaan ilmiah bagi pembaca, berupa:

1. Manfaat teoritis

Kegunaan teoritis dalam penelitian ini adalah berusaha memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, bagi pendidikan, hukum normative, juga untuk kalangan akademisi, mahasiswa, maupun masyarakat umum. Penelitian ini diharapkan dapat mendorong penelitian yang lebih lanjut mengenai masalah yang sama maupun masalah yang berkaitan dengan beberapa masalah yang dikemukakan dalam karya tulis. Serta hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan Hukum Udara/Hukum Penerbangan dan Hukum Penanaman Modal Asing khususnya di bidang transportasi udara yang meliputi operasional angkutan udara di Indonesia, kepemilikan perusahaan penerbangan asing di Indonesia, mekanisme penanaman modal asing di Indonesia, dan sinkronisasi pelaksanaan peraturan dan kebijakan Nasional mengenai angkutan udara di Indonesia.

## 2. Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dan analitik terhadap masyarakat maupun pemerintah, yang mana penulis jabarkan sebagai berikut:

### a. Untuk Masyarakat

Diharapkan agar masyarakat dapat memperoleh tambahan informasi terkait operasional penerbangan di Indonesia, pelaku usaha/perusahaan/maskapai penerbangan sipil di Indonesia serta mekanisme perusahaan penerbangan/maskapai asing yang ingin berinvestasi dan beroperasi di Indonesia.

### b. Untuk Pemerintah

Diharapkan di masa yang akan datang para pembuat kebijakan mengkaji kembali posisi perusahaan penerbangan nasional atas kebijakan ruang udara terbuka, akankah mendorong perekonomian nasional dan persaingan usaha yang sehat, dengan mempertimbangkan kesanggupan perusahaan penerbangan nasional.

## E. Kerangka Teori

Penelitian ini memfokuskan diri pada aspek-aspek hukum yang berkaitan dengan Kebijakan Ruang Udara Terbuka, investasi asing dan operasional penerbangan sipil di Indonesia. Untuk membahas lebih lanjut penelitian ini, tentu di perlukan teori yang menjadi acuan penulis untuk melakukan penelitian. Teori yang digunakan dalam karya tulis ini adalah Teori Hukum Positif.

Teori Hukum Positif ini mengidentikkan hukum dengan undang-undang, karena hukum positif atau sering disebut sebagai *ius constitutum*, yang memiliki arti sebagai hukum yang sudah ditetapkan dan berlaku sekarang di suatu tempat atau Negara.<sup>24</sup> Tidak ada hukum di luar undang-undang. Sumber hukum yang berlaku berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi:

*“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- d. *Peraturan Pemerintah;*
- e. *Peraturan Presiden;*
- f. *Peraturan Daerah Provinsi; dan*
- g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan di bentuk dan di tetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang undangan.<sup>25</sup> Di Indonesia sendiri pengaruh pemikiran legisme itu sangat jelas dapat dibaca pada Pasal 15 Algemene Bepalingen van Wetgeving yang antara lain berbunyi (dalam bahasa Indonesia):<sup>26</sup>

*“Terkecuali penyimpangan-penyimpangan yang ditentukan bagi orang-orang Indonesia dan mereka yang dipersamakan dengan orang-*

---

<sup>24</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm. 127-128.

<sup>25</sup> Indonesia, Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN. No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Ps. 1 Angka 2.

<sup>26</sup> Prof. Dr. H. Lili Rasjidi, SH, S. Sos, LLm, dan Liza Sonia Rasjidi, SH, MH, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2016), hlm. 57.

*orang Indonesia, maka kebiasaan bukanlah hukum kecuali jika undang-undang menentukannya”*

Prof. H.L.A. Hart menguraikan tentang ciri-ciri pengertian positivisme pada ilmu hukum dewasa ini adalah sebagai berikut; Pengertian bahwa hukum adalah perintah dari manusia (*command of human being*); Pengertian bahwa tidak ada hubungan mutlak/penting antara hukum (*law*) dan moral, atau hukum sebagaimana yang berlaku/ ada dan hukum yang seharusnya. Pengertian bahwa analisis konsepsi hukum adalah<sup>27</sup> : (a) mempunyai arti penting, (b) harus dibedakan dari penyelidikan historis, mengenai sebab-musabab dan sumber-sumber hukum, serta sosiologis, mengenai hubungan hukum dengan gejala sosial lainnya dan penyelidikan hukum secara kritis atau penilaian, baik yang didasarkan moral, tujuan sosial, fungsi hukum dan lain-lainnya.

Pengertian bahwa sistem hukum adalah sistem yang logis, tetap dan bersifat tertutup dalam mana keputusan-keputusan hukum yang benar/tepat biasanya dapat diperoleh dengan alat-alat logika dari peraturan-peraturan hukum yang telah ditentukan sebelumnya tanpa memperhatikan tujuan-tujuan sosial, politik dan ukuran-ukuran moral. Pengertian bahwa pertimbangan-pertimbangan moral tidak dapat dibuat atau dipertahankan sebagai pernyataan kenyataan yang harus dibuktikan dengan argumentasi-argumentasi rasional, pembuktian atau percobaan.<sup>28</sup>

Aliiran hukum positif di anut oleh John Austin dan Hans Kelsen. Positivisme Hukum yang Analistis dari John Austin, ia tulis dalam 2 (dua) buku yang terkenal, yakni "*The Province of Jurisprudence Determined*" dan "*Lectures on Jurisprudence*". Buku kedua berisikan kuliah-kuliah Austin semasa hidup tentang jurisprudence. Tentang hukum, Austin berkata dalam buku kumpulan kuliah tersebut sebagai berikut : "*Law is a command of the Lawgiver.*" Hukum merupakan perintah dari penguasa memegang kekuasaan tertinggi atau dari yang memegang kedaulatan. Selanjutnya, Austin berkata bahwa hukum adalah perintah yang dibebankan untuk mengatur makhluk berpikir, perintah yang dilakukan oleh dalam arti bahwa perintah dari mereka yang makhluk berpikir

---

<sup>27</sup> Friedmann, *Legal Theory: Concept of Law*, (UK:Oxford University Press, 1975), hlm. 287.

<sup>28</sup> Rasjidi, Lili, SH, S. Sos, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, hlm. 58.

yang memegang dan mempunyai kekuasaan. Austin menganggap hukum sebagai suatu sistem yang logis, tetap dan bersifat tertutup (*closed logical system*), hukum secara tegas dipisahkan dari keadilan dan tidak didasarkan pada nilai-nilai yang baik atau buruk.<sup>29</sup>

Sedangkan karya-karya yang dibuat oleh Hans Kelsen mengenai hukum positif adalah pemikiran yang dikemukakan meliputi tiga masalah utama, yaitu tentang teori hukum, negara, dan hukum internasional. Ketiga masalah tersebut sesungguhnya tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya karena saling terkait dan dikembangkan secara konsisten berdasarkan logika hukum secara formal. Logika formal ini telah lama dikembangkan dan menjadi karakteristik utama filsafat Neo-Kantian yang kemudian berkembang menjadi aliran strukturalisme.<sup>30</sup>

Pendekatan yang dilakukan oleh Kelsen disebut *The Pure Theory of Law*, mendapatkan tempat tersendiri karena berbeda dengan dua kutub pendekatan yang berbeda antara mazhab hukum alam dengan positivisme empiris. Beberapa ahli menyebut pemikiran Kelsen sebagai “jalan tengah” dari dua aliran hukum yang telah ada sebelumnya.<sup>31</sup>

Teori umum tentang hukum yang dikembangkan oleh Kelsen meliputi dua aspek penting, yaitu aspek statis (*nomostatics*) yang melihat perbuatan yang diatur oleh hukum, dan aspek dinamis (*nomodynamic*) yang melihat hukum yang mengatur perbuatan tertentu.<sup>32</sup> Pembedaan ini tergantung pada penekanan pandangan apakah pada perbuatan manusia yang diatur oleh norma (*the human behavior regulated by norms*) atau pada norma yang mengatur perbuatan manusia (*norms regulating human behavior*).<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 59.

<sup>30</sup> Prof. Jimly Asshiddiqie, SH, “*Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*”, (Jakarta: Penerbit Sekjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), [http://mitrahukum.org/wp-content/uploads/2012/09/TEORI\\_HANS\\_KELSEN\\_TENTANG\\_HUKUM.pdf](http://mitrahukum.org/wp-content/uploads/2012/09/TEORI_HANS_KELSEN_TENTANG_HUKUM.pdf), hlm.8. di akses 10 Oktober 2019.

<sup>31</sup> *Ibid.*,

<sup>32</sup> *Ibid.*,

<sup>33</sup> *Ibid.*,

Dalam teori statis, suatu norma adalah valid dan hal ini berarti kita mengasumsikan bahwa individu yang perbuatannya diatur oleh norma harus berbuat sesuai dengan yang ditentukan norma, yang berdasarkan nilai isinya merupakan suatu bukti yang menjamin validitasnya. Sedangkan teori dinamis obyeknya adalah aktivitas proses pembuatan dan pelaksanaan hukum.<sup>34</sup>

#### F. Landasan Konsep

Berdasarkan kerangka teori yang telah dijelaskan sebelumnya, maka Penulis menerapkan beberapa konsep yang berkaitan erat dengan penelitian untuk menjadi dasar acuan berpikir dan menganalisa permasalahan hukum yang telah dikemukakan sebelumnya. Konsep-konsep yang akan dijelaskan dalam pembahasan berikut antara lain:

##### 1. Asas Reprositas

Suas repositas merupakan asas yang mengedepankan hubungan baik berupa timbal-balik yang sesuai dengan keadilan. Asas ini berkembang dalam perkembangan hukum internasional karena ketiadaan otoritas yang dapat melaksanakan kehendak dalam inisiatif perbuatan perjanjian internasional, sehingga perjanjian yang dibuat harus memiliki keseimbangan.<sup>35</sup>

Dalam rumusan keadilan ada dua pendapat yang perlu diperhatikan, sebagai berikut: (i) Pandangan masyarakat umum pada dasarnya merumuskan bahwa yang dimaksudkan dengan keadilan itu ialah keserasian antara penggunaan hak dan pelaksanaan kewajiban selaras dengan ukuran hak dan kewajiban dan (ii) Pandangan para ahli hukum yang pada dasarnya merumuskan bahwa keadilan itu adalah keserasian antara kepastian hukum dan kesebandingan hukum. Menurut Adam Smith, keadilan sejatinya hanya punya satu arti yaitu keadilan komutatif yang menyangkut kesetaraan, keseimbangan, keharmonisan hubungan antara satu

---

<sup>34</sup>Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, <https://books.google.co.id/books/> Hlm. 55–56. Di akses 15 Oktober 2019.

<sup>35</sup> Soegiyono, Penerapan ASEAN Open Sky dan Kaitannya Dengan Kedaulatan Udara Indonesia, dalam *Kajian Kebijakan dan Hukum Kedirgantaraan*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2015), hlm 208.

orang atau pihak dengan orang atau pihak yang lain. Ada tiga prinsip pokok keadilan komutatif menurut Adam Smith, yaitu:<sup>36</sup>

a. *No Harm*

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

b. *Non Intervention*

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

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

Pada Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional, asas resiprositas tercermin pada Pasal 60 mengenai pengakhiran perjanjian internasional dikarenakan adanya pelanggaran perjanjian. Mengenai perjanjian multilateral dijelaskan:<sup>37</sup>

a. Sebuah pelanggaran materi perjanjian multilateral oleh salah satu pihak memberikan hak (i) pihak-pihak lain dengan persetujuan bulat untuk menunda pelaksanaan perjanjian secara keseluruhan atau sebagian atau untuk menghentikannya secara baik (ii) dalam hubungan antara mereka dan defaulting Negara, atau (iii) sebagai antara semua pihak;

---

<sup>36</sup> Sonny Keraf, Pasar Bebas Keadilan dan Peran Pemerintah: Telaah Atas Etika Politik ekonomi” dalam Soegiyono, Penerapan ASEAN Open Sky dan Kaitannya Dengan Kedaulatan Udara Indonesia, *Kajian Kebijakan dan Hukum Kedirgantaraan*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2015), hlm 205.

<sup>37</sup> Lihat Vienna Convention on The Law of Treaties 1969 (Konvensi Wina 1969) dalam Pasal 60 ayat (2) :

- b. Pihak yang terkena dampak secara khusus untuk memohon pelanggaran itu sebagai dasar untuk menanggukkan pengoperasian perjanjian secara keseluruhan atau sebagian dalam hubungan antara dirinya dan *defaulting* Negara;
- c. Pihak manapun selain Negara *defaulting* untuk memohon pelanggaran sebagai dasar untuk menanggukkan pengoperasian perjanjian secara keseluruhan atau sebagian dengan hormat kepada dirinya sendiri jika perjanjian adalah karakter yang seperti pelanggaran materi ketentuannya oleh satu pihak secara radikal mengubah posisi dari setiap pihak sehubungan dengan kinerja lebih lanjut kewajibannya berdasarkan Pejanjian. Dalam UU RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, penerapan asas prositas dalam melakukan perjanjian bilateral dan multilateral diatur dalam Pasal 90 ayat (1) menetapkan bahwa pembukaan pasar angkutan udara menuju ruang udara tanpa batasan hak angkut udara dari dan ke Indonesia untuk perusahaan angkutan udara niaga asing dilaksanakan secara bertahap berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral dan pelaksanaannya melalui mekanisme yang mengikat para pihak; dan
- d. Perjanjian bilateral atau multilateral sebagaimana dimaksud pada ayat 1 di buat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip keadilan dan timbal balik.

## 2. Prinsip Cabotage

Dalam hukum udara, prinsip cabotage disebutkan dalam Pasal 7 Konvensi Chicago 1944 yang berbunyi:

*"Each contracting State shall have the right to refuse permission to the aircraft of other contracting States to take on in its territory passengers, mail and cargo carried for remuneration or hire and destined for another point within its territory. Each contracting State undertakes not to enter into any arrangements which specifically grant any such privilege on an exclusive basis to any other State or an airline of any other State, and not to obtain any such exclusive privilege from any other State."*

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

Dalam Pasal 84 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, bahwa prinsip cabotage menetapkan Angkutan udara niaga dalam negeri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara nasional yang telah mendapat izin usaha angkutan udara niaga. Lebih lanjut prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 85 yang mengatur bahwa angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara niaga nasional baik milik Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) maupun Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang telah mendapat izin usaha angkutan udara niaga berjadwal.

Penjelasan pasal tersebut di atas, dimaksudkan bahwa kegiatan angkutan udara niaga berjadwal<sup>38</sup> adalah pelayanan angkutan udara niaga dalam rute penerbangan yang dilakukan secara tetap dan teratur. Sedangkan kegiatan angkutan udara niaga tidak berjadwal adalah pelayanan angkutan udara niaga yang tidak terikat pada rute dan jadwal penerbangan yang tetap dan teratur. Selanjutnya yang dimaksud dengan keadaan tertentu<sup>39</sup> adalah adanya kebutuhan kapasitas angkutan udara pada rute tertentu yang tidak dapat dipenuhi oleh kapasitas angkutan udara niaga berjadwal yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan angkutan udara niaga tidak berjadwal, antara lain paket wisata, MICE (*meeting, insentive travel, convention, and exhibition*), angkutan udara haji, bantuan bencana alam, kegiatan kemanusiaan, dan kegiatan yang bersifat nasional dan internasional dan yang

---

<sup>38</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penerbangan*, Ps. 85.

<sup>39</sup> Indonesia, *Penjelasann Undang-Undang Tentang Penerbangan*, Ps. 85 Ayat 2.

bersifat sementara adalah persetujuan yang diberikan terbatas untuk jangka waktu tertentu, paling lama enam bulan dan hanya dapat diperpanjang untuk satu kali pada rute yang sama.

#### G. Metode Penelitian

Hukum dapat diartikan sebagai suatu gejala masyarakat (*social feit*) yang mempunyai segi ganda, yakni kaidah/norma dan perilaku.<sup>40</sup> Peter Mahmud Marzuki merumuskan penelitian hukum sebagai suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>41</sup> Sedangkan menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum ialah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang mempunyai tujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu.<sup>42</sup>

Penelitian ilmiah adalah penyelidikan yang sistematis, terkontrol, empiris, dan kritis, tentang fenomena-fenomena alami, dengan di pandu oleh teori dan hipotesis-hipotesis tentang hubungan antara fenomena-fenomena tersebut.<sup>43</sup> Penelitian dilakukan dalam rangka suatu kegiatan ilmiah dimana seseorang berusaha untuk mencari kebenaran yang didasarkan oleh pendapat dan hasil pengujian atas kebenaran dari temuan orang yang dianggap sebagai ahli atau dihormati. Suatu penelitian dapat dianggap penelitian ilmiah apabila dilakukan dengan menggunakan metode ilmiah. Kriteria metode ilmiah inilah yang penulis jadikan pijakan dalam penulisan ini, yaitu:<sup>44</sup>

- a. Berdasarkan fakta, artinya keterangan yang ingin diperoleh dalam penelitian. Baik yang dikumpulkan dan dianalisis harus berdasarkan

---

<sup>40</sup> Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, cet. 1. (Bandung: Penerbit Alumni, 1994), hlm 74.

<sup>41</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet.2, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 29.

<sup>42</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet III, (Jakarta: UI Press, 2007), hlm. 43.

<sup>43</sup> Fred. N. Kerlinger, *Foundation of Behavior Research* (Azas-azas Penelitian Behavioral), (Yogyakarta: Diterjemahkan dan di publikasikan oleh Gadjah Mada University Press, 2002), hlm 279.

<sup>44</sup> Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghlmia Indonesia, 1988), hlm. 43.

fakta-fakta dan bukan merupakan penemuan atau pembuktian yang didasarkan pada daya hayal, kira-kira, legenda atau kegiatan sejenis.

- b. Bebas dari prasangka, dalam hal ini metode ilmiah harus memiliki sifat bebas dari prasangka, bersih dan jauh dari pertimbangan-pertimbangan subjektif.
- c. Menggunakan prinsip analisis, dalam hal ini setiap masalah harus dicari dan ditemukan sebab-sebab permasalahan itu terjadi dan pemecahannya dengan menggunakan analisis yang logis.
- d. Menggunakan hipotesis, dalam hal ini hipotesis digunakan untuk mengakumulasi permasalahan serta memadu jalan pikiran ke arah tujuan yang ingin dicapai sehingga hasil yang ingin diperoleh akan mengenai sasaran yang tepat.
- e. Menggunakan ukuran obyektif, dalam hal ini ukuran ini tidak diperkenankan menggunakan hati nurani, melainkan harus dibuat secara obyektif dan menggunakan prinsip pikiran sehat.

Setiap penelitian ilmiah memiliki metode penelitian termasuk juga penelitian hukum. Metode penelitian adalah cara kerja untuk memahami obyek yang diteliti, untuk memperoleh data yang akurat dan relevan dimana data tersebut nantinya akan di analisa serta di susun secara sistematis sesuai dengan tujuan diadakan penelitian tersebut.<sup>45</sup> Peneliti juga berusaha agar dalam penjabaran materi dalam penelitian ini dapat mudah di pahami oleh pembaca. Maka dalam penelitian ini penulis menggunakan metode-metode sebagai berikut:

#### 1. Tipe dan Jenis Penelitian

Penelitian ini akan disusun dengan menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>46</sup> Penelitian ini dimulai dengan penelusuran terhadap bahan-bahan hukum sebagai dasar untuk membuat

---

<sup>45</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cet III. (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 295.

<sup>46</sup>*Ibid.*,

keputusan hukum (*legal decision making*) terhadap kasus-kasus hukum yang konkret.

Dalam penelitian hukum normatif cara pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam suatu penelitian memungkinkan seorang peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif.<sup>47</sup> Beberapa pendekatan dalam penelitian normatif yang penulis gunakan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan karena dalam mencari penyelesaian permasalahan dalam penelitian, peneliti akan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang dihadapi. Peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang memiliki sifat-sifat sebagai berikut:

- a. *Comprehensive* artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis.
- b. *All-inclusive* bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada.
- c. *Systematic* bahwa di samping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.<sup>48</sup>

Pendekatan Perundang-Undangan menghendaki penulisan yang memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan yang di gunakan.<sup>49</sup> Dalam penelitian ini peneliti menggunakan keseluruhan peraturan hukum yang berlaku khususnya Hukum Penerbangan/Hukum Udara dan Hukum Penanaman Modal Asing. Sedangkan Pendekatan Konsep (*conceptual approach*) penulis terapkan dalam menganalisa peraturan hukum yang membangun sebuah konsep yang digunakan sebagai acuan di dalam penelitiannya. Konsep tersebut dapat diperoleh melalui prinsip-prinsip hukum, doktrin-doktrin hukum, dan melalui putusan pengadilan.<sup>58</sup> Selain mengacu pada

---

<sup>47</sup>*Ibid.*, hlm. 300.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 302-303.

<sup>49</sup> Prof. DR. Peter Mahmud Marzuki, SH, MH, LLM, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm. 137.

berbagai peraturan hukum baik peraturan hukum nasional maupun hukum internasional, peneliti juga akan menggunakan berbagai prinsip hukum guna memahami permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian<sup>50</sup>

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah jenis penelitian yang bersifat deskriptif yaitu penelitian yang merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak.<sup>51</sup> Pada penelitian ini peneliti akan menjabarkan tinjauan hukum dari permasalahan yang dikaitkan dengan bagaimana aplikasi hukum dan dampak aplikasi hukum tersebut terhadap masyarakat, bangsa dan negara.

## 2. Bahan Penelitian

Pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Adapun data sekunder tersebut memiliki ciri-ciri sebagai berikut:<sup>52</sup>

- a. Data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready-made*)
- b. Bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu.
- c. Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat.

Data sekunder memiliki ruang lingkup yang sangat luas, meliputi catatan-catatan pribadi, buku-buku harian, buku-buku, sampai pada dokumen resmi yang dikeluarkan pemerintah. Adapun itu bahan pustaka yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:

- a) Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif berupa peraturan perundang-undangan.<sup>53</sup> Peraturan perundang-undangan

---

<sup>50</sup> Ibrahim, Johni, *Teori & Metodologi*, hlm. 137.

<sup>51</sup> Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 155.

<sup>52</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 24.

<sup>53</sup> Marzuki, Peter Mahmud, SH, MH, LLm, *Penelitian Hukum*, hlm.141.

yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan. Dalam Penelitian ini bahan hukum primer yang penulis gunakan adalah:

- i. *Convention On International Civil Aviation 1944* (Konvensi Chicaco 1944).
  - ii. *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation 1919* (Konvensi Paris 1919)
  - iii. Perpres No. 44 Tahun 2016 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal.
  - iv. Undang-Undang No. 1 tahun 2009 tentang Penerbangan.
  - v. Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
  - vi. Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
  - vii. Peraturan perundangan lainnya terkait dengan materi dalam penelitian ini.
- b) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang digunakan untuk memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan dengan isi bahan hukum primer dan implementasinya.<sup>54</sup> Bahan hukum sekunder ini diperoleh melalui buku-buku, jurnal, pendapat para sarjana hukum, dan praktisi hukum. Dalam penelitian ini tentunya penulis akan menggunakan buku-buku, jurnal, pendapat ahli dan praktisi hukum berkaitan dengan Hukum Udara/Hukum Penerbangan, Hukum Investasi dan Penanaman Modal Asing dan Hukum Internasional.
- c) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap sumber primer dan sumber sekunder.<sup>55</sup> Bahan hukum tersier diperoleh melalui kamus hukum, ensiklopedia, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris.

### 3. Metode pengumpulan data

---

<sup>54</sup> Soerjono dan Abdul Rahmat, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 31.

<sup>55</sup> Soekanto, Soerjono, *Penelitian Hukum Normatif*, hlm. 13.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode *library research* atau penelitian kepustakaan, yang dijadikan pedoman atau petunjuk bagi penulis dalam mempelajari, menganalisa, memahami serta menemukan penyelesaian bagi permasalahan yang dihadapi. Dalam penulisan ini penulis menggunakan alat pengumpulan data dengan mempelajari bahan-bahan pustaka, peraturan perundang-undangan seperti Undang-undang, Peraturan Presiden, Konvensi dan Agreement, yurisprudensi, berita tertulis terkait kasus penelitian, buku-buku, majalah, tulisan-tulisan ilmiah serta informasi dari plafon berita elektronik/*online* yang berhubungan dengan objek yang diteliti.

#### H. Sistematika Penulisan

Dalam menguraikan hasil penelitian ini, penulis akan menjabarkan pembahasan penelitian dengan sistematika sebagai berikut:

- Bab I :      Pendahuluan. Berisi kerangka pemikiran yang menjadi dasar penelitian bagi penulis. Kerangka pemikiran tersebut diuraikan menjadi beberapa bagian yang terdiri dari latar belakang, permasalahan hukum, maksud dan tujuan penelitian, manfaat penelitian, landasan teori, landasan konsep, metode penulisan dan sistematika penulisan.
- Bab II :      Berisi uraian mengenai kebijakan ruang udara terbuka (*Open Sky policy*) baik dalam perspektif hukum Internasional maupun yang diberlakukan dalam hukum nasional.
- Bab III :     Berisi pembahasan mengenai status hukum maskapai asing yang beroperasi di Indonesia dalam konteks menjalankan Kebijakan Ruang Udara Terbuka.
- Bab IV :     Berisi analisis penulis mengenai bentuk penerapan kebijakan Ruang Udara Terbuka di Indonesia yang berdampak positif bagi pembangunan ekonomi Nasional khususnya di bidang transportasi Udara.
- Bab V :     Berisi kesimpulan dan saran. Pada bab ini akan dirumuskan kesimpulan terhadap penelitian yang dilakukan sekaligus menjawab permasalahan hukum dari penelitian ini. Selain itu juga

untuk memberikan masukan bagi perkembangan hukum udara/hukum penerbangan dan hukum investasi terkait kebijakan ruang udara terbuka.

## BAB II

### KEBIJAKAN RUANG UDARA TERBUKA (*OPEN SKY POLICY*) DAN IMPLIKASINYA DALAM HUKUM PENERBANGAN DI INDONESIA

#### A. Sejarah Pengaturan Hukum Penerbangan

##### 1. Pengaturan Hukum Penerbangan Internasional

Penggunaan istilah daripada Hukum penerbangan ataupun hukum Udara belum menemukan kesepakatan baku secara internasional. Adapun istilah-istilah hukum udara (*air law*) atau hukum penerbangan (*aviation law*) atau hukum navigasi udara (*air navigation law*) atau hukum transportasi udara (*air transportation law*) atau hukum penerbangan (*aerial law*) atau hukum aeronautika (*aeronautical law*) atau udara-aeronautika (*air-aeronautical law*) saling bergantian tanpa dibedakan satu terhadap yang lain. Istilah-istilah *aviation law*, *navigation law*, *air transportation law*, *aerial law*, *aeronautical law*, atau *air-aeronautical law*, pengertiannya lebih sempit dibandingkan dengan pengertian *air law*.<sup>56</sup>

Menurut De Rode Verschoor, hukum udara adalah sekumpulan peraturan-peraturan yang menguasai ruang udara serta penggunaannya di lingkungan penerbangan. Sebenarnya hukum udara bukan hanya mengatur penerbangan secara fisik saja tetapi juga segala sesuatunya yang berhubungan dengan penerbangan, apakah hubungan antara mereka di dalam pesawat udarayang sedang melakukan penerbangan ataupun tindak pidana yang dilakukan didalam pesawat udara dan tindakan-indakan hukum lainnya.<sup>57</sup>

Nocholas de B. Katzenbach mengatakan bahwa hukum udara Internasional itu adalah sekumpulan peraturan-peraturan yang di susun tidak hanya oleh satu negara, tetapi bersumberkan kepada perjanjian antara dua negara atau lebih. Dan perjanjian ini dapat tertulis atau terjadi karena adanya

---

<sup>56</sup> H.K. Martono dan Amad Sudiro, *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik (Public International and National Air Law)*, (Rajawali Pers: Jakarta, 2012), hlm. 3.

<sup>57</sup> I.H. Ph. De Rode-Verschoor, *Inleeding tot hat Luchtrecht*, (Haarlem: Universiteit Verbonden, 1960), hlm. 1

suatu pengertian bersama ("*common understanding*") yang telah dikembangkan oleh sejarah, sehingga menjadi semacam suatu kebiasaan yang umum diterima. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa Hukum Udara Internasional itu adalah hasil dari perkembangan baru di bidang hukum yang berlaku dan diterapkan kepada problema-problema di bidang keruang-udaraan dan penerbangan, sehingga menjadi hukum baru di bidang ini.<sup>58</sup>

Shawcross Beaumont menyetujui bahwa Hukum Udara Internasional itu dapat dijelaskan sebagai sekumpulan peraturan-peraturan yang mempunyai efek di antara negara dalam soal penerbangan. Dan kumpulan-kumpulan peraturan ini dapat kita lihat terutama di dalam konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian antar negara.<sup>59</sup>

Sehingga dapatlah ditarik kesimpulan bahwa Hukum Udara itu adalah segala macam undang-undang, peraturan-peraturan dan kebiasaan mengenai penerbangan serta segala hak dan kewajiban manusia sebagai pelaksanaannya yang disusun berdasarkan kepada perjanjian, kebiasaan dan hukum yang berlaku di antara negara di dalam soal penerbangan (*Conventions, Treaties, Customary Law*, dan sebagainya).<sup>60</sup>

Awal mula pengaturan mengenai penerbangan di sepakati dalam Konferensi Internasional Hukum Udara yang pertama diselenggarakan pada tahun 1910 dilatarbelakangi karena sejumlah balon udara milik Jerman melintasi wilayah di atas negara Perancis, yang mana hal ini di anggap oleh Pihak Perancis sebagai ancaman terhadap keamanannya. Balon-balon tersebut adalah "kendaraan" (*vehicle*) milik negara, yang digunakan dalam serangkaian operasi riset. Untuk mencegah terjadinya insiden-insiden, pemerintah Perancis mengundang negara-negara Eropa untuk mengadakan suatu konferensi untuk membicarakan pengaturan mengenai penerbangan.

---

<sup>58</sup> Nicholas de. B. Katzenbach dan Lilian Levy, eds., *The Law in Outer Space, space: Its impact on Man and society*, (New York: sn., 1965), hlm. 70-72.

<sup>59</sup> C.N. Shawcross, dan K.M. Beaumont, eds., *Shawcross and Beaumont on Air Law*-second edition (London: LexisNexis, 1951), hlm. 21.

<sup>60</sup> DR. Priyatna Abdurasyid, *Kedaulatan Negara di Ruang Udara*, (Jakarta: Pusat Penelitian Hukum Angkasa, 1972), hlm. 25.

Konferensi ini diadakan di Paris pada tahun 1910, dihadiri oleh 19 negara peserta dan berlangsung mulai 10 Mei sampai 29 Juni 1910.<sup>61</sup>

Setelah selesainya Perang Dunia I,<sup>62</sup> perusahaan penerbangan pertama memulai mengoperasikan penerbangan berjadwal (*scheduled flight*) antara London dan Paris pada tahun 1919. Sembilan tahun sesudah Konferensi pertama tahun 1910 itu, dibentuklah konvensi yang berjudul *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation* (Konvensi Paris 1919) yang ditandatangani di pada 13 Oktober 1919. Konvensi Paris 1919 terdiri dari dua bagian, masing-masing adalah naskah utama dan naskah tambahan. Naskah utama masing-masing mengatur kedaulatan atas wilayah udara, lintas damai (*innocent passage*), zona larangan terbang (*prohibited area*), pendaftaran dan kebangsaan pesawat udara (*nationality and registration mark*), sertifikat pendaftaran dan kebangsaan pesawat udara dan radio penerbangan, kedatangan dan keberangkatan pesawat udara, larangan pengangkutan bahan berbahaya, klasifikasi pesawat udara (*aircraft classification*), komisi navigasi penerbangan dan ketentuan penutup, dan naskah tambahan merupakan 8 annexes.

Konvensi Paris 1919 ini di bentuk berlandaskan adagium Romawi yang berbunyi *cujus est solum, eius usque ad coelum et ad inferos*, yang artinya barang siapa yang memiliki sebidang tanah, dengan demikian juga memiliki segala-galanya yang berada diatas permukaan tanah sampai kelangit dan segala apa yang berada di dalam tanah tersebut.<sup>63</sup> Secara praktis, adagium itu berarti bahwa negara melaksanakan hak-haknya sampai pada suatu ketinggian di mana ia masih memiliki kontrol efektif terhadap ruang udaranya. Seperti secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 1 Konvensi Paris 1919 yang mengakui bahwa “Setiap negara memiliki kedaulatan penuh atas ruang udara di atas wilayahnya. Konsekuensinya adalah negara

---

<sup>61</sup> Cooper, John C, “*The International Air Navigation Conference in Paris 1910*”, *Journal of Air Law and Commerce*, Vol 19, (1952), hlm. 12

<sup>62</sup> Perang Dunia I adalah perang global yang terpusat di Eropa yang berlangsung pada tanggal 28 Juli 1914 sampai 11 November 1918.

<sup>63</sup> Priyatna Aburrasyid, *Kedaulatan Negara Di Ruang Udara*, (Jakarta: Pusat Penelitian Hukum Angkasa, 1972), hlm. 49.

diberi hak untuk mengatur maskapai penerbangan yang beroperasi di wilayah udara mereka.<sup>64</sup>

Ratifikasi Konvensi Paris berjalan sangat lambat karena ada beberapa ketentuan yang tidak atau kurang disetujui oleh negara peserta, antara lain ketentuan yang menyangkut hak lintas seperti yang terdapat pada Pasal 5 Konvensi Paris yang berbunyi:

*“...no contracting State shall, except by a special and temporary authorization, permit the flight above its territory of an aircraft which does not possess the nationality of a contracting State.”*

Pasal ini hendak menegaskan bahwa ada pembatasan terhadap masalah lintas. Pembatasan tersebut mempunyai hubungan dengan kriteria keanggotaan suatu negara terhadap konvensi. Jadi, negara yang menjadi anggota Konvensi mempunyai wewenang membatasi penerbangan pesawat udara negara lain yang bukan anggota Konvensi, melalui wilayah udara negara anggota Konvensi.<sup>65</sup> Selanjutnya hal penting lain yang perlu diperhatikan adalah ketentuan Pasal 2, Konvensi Paris 1919 yang menyatakan:

*“Each contracting State undertakes in time of peace to accord freedom of innocent passage above its territory to the aircraft of the other contracting States, provided that the conditions laid down in the present Convention are observed. Regulations made by a contracting State as to the admission over its territory of the aircraft of the other contracting States shall be applied without distinction of nationality”.*

Ketentuan Pasal 2 ini mengandung arti bahwa masalah lintas diberikan kepada pesawat udara komersial dan non-komersial, tetapi dalam batas pesawat udara negara anggota Konvensi Paris 1919 ini saja. Dengan demikian, pesawat udara negara anggota Konvensi berhak melintasi wilayah udara negara anggota Konvensi yang lain tanpa terlebih dahulu

---

<sup>64</sup> Paris, *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation 1919*, Paris Convention 1919, Chapter 1, Article 1: *“The High Contracting Parties recognise that every Power has complete and exclusive sovereignty the air space above its territory.”*

<sup>65</sup> Frans Likada, *Masalah Lintas di Ruang Udara*, (Bandung: Binacipta, 1987), hlm. 8.

mendapat izin pemerintah negara yang disebut terakhir.<sup>66</sup> Tujuan utama perjanjian itu adalah untuk menegakkan kedaulatan negara terhadap ruang udara di atas wilayahnya dan untuk membentuk ketentuan-ketentuan bagi penggunaan ruang udara,<sup>67</sup> hanya mencakup bidang hukum udara publik dan tidak memuat ketentuan-ketentuan mengenai masalah tanggungjawab.

Perkembangan transportasi udara kemudian lambat laun yang pada awalnya hanya dimiliki negara dan hanya dipakai untuk tujuan-tujuan kemiliteran saja segera menjadi suatu sarana perhubungan komersial yang umum, yang seringkali dimiliki oleh perusahaan-perusahaan swasta. Sejalan dengan perkembangan ini, dibentuklah *Convention on the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air* (Konvensi Warsawa) yang ditandatangani pada tahun 1929.<sup>68</sup>

Konvensi Warsawa 1929 merupakan konvensi yang tertua dalam bidang penerbangan sipil yang sampai sekarang masih berlaku dan yang paling banyak pesertanya (lebih dari 100 negara).<sup>69</sup> Konvensi ini mengatur suatu bidang yang amat penting yaitu mengenai hak-hak dan kewajiban penumpang dan pengirim barang pada penerbangan internasional. Konvensi Warsawa berlaku bagi semua angkutan udara internasional untuk penumpang, bagasi, dan barang dengan bayaran maupun tidak yang dilakukan oleh suatu perusahaan angkutan udara.<sup>70</sup>

Beberapa tahun kemudian, Konvensi Warsawa diikuti oleh Konvensi Roma 1952. Konvensi ini berjudul *Convention on Damaged Caused by Foreign Aircraft to The Third Parties on the Surface*. Konvensi ini mengatur prinsip tanggung jawab hukum (*legal liability principle*),

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

<sup>67</sup> Prof. DR. I.H. Ph. Diederiks Verschoor, *Persamaan dan Perbedaan antara Hukum Udara dan Hukum Ruang Angkasa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1991), hlm 5.

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm.5.

<sup>69</sup> Suwardi, SH., LLM, *Karya Ilmiah Tentang Penentuan Tanggung Jawab pengangkut yang terikat dalam Kerjasama Pengangkutan Udara Internasional*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, 1991), hlm 20.

<sup>70</sup> Warsawa Convention 1929, *Convention on the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air*, Ps. 1.

pengamanan tanggung jawab, prosedur dan tata cara pengajuan gugatan, ketentuan umum dan penutup. Konvensi ini hanya berlaku terhadap pesawat udara asing yang mengalami kecelakaan di negara anggota dan kerugian yang terjadi di permukaan bumi. Konvensi ini tidak berlaku terhadap kerugian yang timbul atas sebuah pesawat udara dalam penerbangan atau terhadap orang dan kargo yang berada dalam pesawat udara tersebut. Kerugian yang timbul dari kasus tabrakan hanya diatur oleh konvensi ini sejauh kecelakaan itu menimbulkan kerugian di atas permukaan bumi.<sup>71</sup>

Perkembangan industri penerbangan yang mulai marak, lahirilah konvensi-konvensi lainnya seperti; Konvensi Guandalajara 1961 yang merupakan suplemen dari Konvensi Warsawa 1929<sup>72</sup>, Konvensi Montreal 1999,<sup>73</sup> Konvensi Cape Town 2001,<sup>74</sup> dan Konvensi Penerbangan Sipil Internasional (*International Civil Aviation Convention*), (selanjutnya

---

<sup>71</sup> Verschoor, Diederiks, *Persamaan dan Perbedaan*, hlm. 27.

<sup>72</sup> Konvensi yang Awalnya ditandatangani pada tahun 1929 di Warsawa itu diubah pada tahun 1955 di Den Haag dan pada tahun 1971 di Kota Guatemala, merupakan konvensi internasional yang mengatur tanggung jawab untuk pengangkutan internasional untuk orang, bagasi atau barang yang dilakukan oleh pesawat untuk bayaran

<sup>73</sup> Konvensi Montreal 1999 yang berjudul *Convention for the Unification of Certain Rules for the International Carriage by Air* yang pada prinsipnya mengatur secara integral ketentuan – ketentuan yang termuat dalam Konvensi Warsawa 1929, The Hague Protocol of 1955, Guandalajara Convention of 1961, Guetemala City Protocol of 1971, dan Additional Protocol Montreal of 1975 No. 1, 2, 3, dan 4. Konvensi ini mewadahi pengaturan yang meliputi ketentuan umum, dokumen transportasi udara yang terdiri dari tiket penumpang (*passenger ticket's*), tiket bagasi (*baggage claim tag*) dan surat muatan udara (*airway bill*), tanggung jawab hukum perusahaan penerbangan, jumlah ganti kerugian, perhitungan ganti kerugian, batas tanggung jawab, jangka waktu pengajuan gugatan dan ditutup oleh yurisdiksi pengadilan; Cape Town Convention 2001, yang merupakan suatu perjanjian internasional yang di bentuk dalam rangka menyeragamkan (*standardize*) secara universal transaksi pembiayaan yang terkait dengan denda bergerak (*mobile equipment*)<sup>73</sup>, khususnya pesawat udara dan mesin pesawat. Hlm tersebut merupakan prakarsa bersama dari dua organisasi internasional besar selama lima tahun, yaitu *the International Institute for the Unification of Private Law* (UNIDROIT) dan International Civil Aviation Organization (ICAO), yang ditandatangani di Cape Town pada tanggal 16 Novem- ber 2001 yang diikuti oleh 68 negara dan 14 Organisasi Internasional dan berlaku (*entry into force*) pada tanggal 1 Maret 2006; dan memenuhi syarat minimal peratifikasi dari perjanjian internasional ini, yaitu 20 negara.

<sup>74</sup> Cape Town Convention 2001, merupakan perjanjian internasional hasil dari suatu konferensi internasional yang diprakarsai oleh dua organisasi internasional besar, yaitu ICAO dan UNIDROIT yang didukung oleh AWG dan IATA dari tanggal 29 Oktober 2001, dihadiri wakil Pemerintah 68 Negara dan 14 Organisasi Internasional. Konvensi dan Protokol berlaku efektif mulai tanggal 1 Maret dan Indonesia telah meratifikasi dengan Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2007 tentang investasi pemerintah.

dikenal dengan "Konvensi Chicago 1944"), yang merupakan "Magna Charta" untuk hukum internasional tentang penerbangan.<sup>75</sup>

Konvensi Chicago 1944 ini di selenggarakan oleh Presiden AS Roosevelt, dari tanggal 1 November sampai 7 Desember 1944, di hadiri oleh 54 negara. Sebagian besar diskusi ekonomi di Chicago di fokuskan pada konsep "kebebasan Udara" (*freedom of the air*) dalam arti komersil.<sup>76</sup> Badan dari Konvensi Chicago terbagi rnenjadi 4 bagian yang dibagi lagi ke dalam 22 Bab. Total keseluruhan dari pasal-pasal yang terdapat dalam Konvensi tersebut adalah 96 pasal materi muatannya antara lain: (i) menciptakan *International Civil Aviation Organization* (ICAO); (ii) Perjanjian Interim tentang penerbangan sipil internasional, yang menciptakan *Provisional International Civil Aviation Organization* (PICAO), yang merupakan ICAO sementara; (iii) Perjanjian Transit Layanan Udara Internasional; (iv) Perjanjian Transportasi Udara Internasional; (v) Rancangan Lampiran Teknis Konvensi, dan Formulir Standar Perjanjian Sementara untuk Rute Udara, yang secara rinci berisikan berikut:

1. Penerbangan tidak terjadwal (*non-scheduled flight*) rnerniliki hak untuk melintasi wilayah ruang udara Negara peserta, untuk rnelakukan penerbangan ke Negara peserta atau untuk rnelakukan transit non-stop, atau mendarat di Negara peserta bukan untuk tujuan lalu lintas udara (*non traffic purposes*) atas persetujuan dari Negara peserta yang bersangkutan. Negara peserta juga rnerniliki wewenang untuk mernerintahkan pesawat udara yang melintasi wilayah ruang udaranya untuk melintas di jalur yang telah ditentukan oleh Negara peserta.<sup>77</sup> Jadi *non schedule flight* dari negara asing diperbolehkan tanpa ada keharusan untuk meminta izin terlebih dahulu, namun hanya berlaku untuk *non traffic purposes* saja.

---

<sup>75</sup> Mardianis, Evolusi pengaturan Internasional Tentang "Open Sky" dan implementasinya di Indonesia, dalam *Kajian Kebijakan dan Hukum kedirgantaraan*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2015), hlm. 163.

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 170.

<sup>77</sup> ICAO, *Convention On International Civil Aviation*, 1944, article 5.

2. Setiap penerbangan terjadwal internasional yang akan melewati wilayah ruang udara Negara peserta lain, harus mendapat izin oleh otoritas yang berwenang dari Negara peserta yang wilayah ruang udaranya dilewati oleh pesawat udara tersebut.<sup>78</sup> Artinya setiap memasuki teritorial negara lain setiap maskapai harus memperoleh izin untuk melewati wilayah udara negara tersebut.
3. Negara peserta memiliki hak untuk menolak pesawat asing untuk melakukan penerbangan dengan rute domestik di dalam wilayah negaranya.<sup>79</sup> Sebagai contoh Indonesia boleh melarang maskapai asing (contohnya, Singapore Airlines) untuk melakukan operasional penerbangan domestik di Indonesia.
4. Pesawat udara tanpa Pilot tidak dapat melewati wilayah ruang udara Negara peserta kecuali dengan izin khusus dan otoritas Negara yang bersangkutan dan pengawasan yang memadai untuk meminimalisasi resiko kecelakaan.<sup>80</sup>
5. Setiap Negara peserta dapat membuat larangan melintasi wilayah ruang udaranya untuk alasan keamanan sipil atau keperluan militer. Larangan melintas tersebut harus berlaku secara sama terhadap semua pihak tanpa membedakan pesawat udara asing maupun lokal. Area larangan tersebut harus dibuat sedemikian rupa agar tidak mengganggu navigasi udara. Penjelasan mengenai area larangan harus diberitahukan kepada *International Civil Aviation Organization* (ICAO) dan Negara-negara peserta lainnya.<sup>81</sup>
6. Negara peserta bisa menetapkan larangan untuk melewati sebagian atau keseluruhan dari wilayah ruang udaranya untuk alasan keselamatan tanpa membedakan nasionalitas pesawat udara.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, article 6.

<sup>79</sup> *Ibid.*, article 7.

<sup>80</sup> *Ibid.*, article 8.

<sup>81</sup> *Ibid.*, article 9 point a.

<sup>82</sup> *Ibid.*, article 9 point b.

7. Pesawat udara yang tidak mematuhi larangan melintas tersebut bisa dimintai untuk segera mendarat oleh Negara peserta yang bersangkutan.<sup>83</sup> Contohnya, jika maskapai asing yang tidak mendapat izin melintasi wilayah (contohnya, Indonesia), otoritas penerbangan Indonesia boleh meminta maskapai asing tersebut untuk mendarat sebelum adanya tindakan lebih lanjut. (Biasanya menyangkut keamanan dan keselamatan penerbangan)
8. Setiap pesawat udara yang mendarat di Negara peserta harus melalui pabean negara yang bersangkutan kecuali ditentukan sebaliknya oleh Negara dimaksud. Demikian pula ketika pesawat udara akan keluar dari Negara bersangkutan, harus melalui pabean Negara dimaksud.<sup>84</sup>
9. Peraturan nasional dari Negara peserta yang terkait dengan penerbangan berlaku terhadap seluruh pesawat udara yang berada di dalam wilayah Negara bersangkutan.<sup>85</sup> Ketika memasuki teritorial udara suatu negara yang bersifat publik, maka aturan negara tersebutlah yang di berlakukan.
10. Setiap Negara peserta sebisa mungkin harus membuat peraturan penerbangan yang sesuai dengan Konvensi ini. Peraturan penerbangan yang berlaku di atas laut bebas adalah peraturan-peraturan yang terdapat dalam Konvensi ini. Setiap Negara peserta bertanggung jawab mengadili para pelanggar dari Konvensi ini di atas laut bebas.<sup>86</sup> Konvensi ini meminta adanya pengaturan nasional tentang ketentuan-ketentuan pokok konvensi ini.
11. Setiap Negara peserta setuju untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah penyebaran penyakit menular.<sup>87</sup> Bahwa ada beberapa penyakit yang dapat ditularkan melalui penerbangan seperti kolera, tifus (epidemi), cacar, demam kuning, wabah, dan penyakit menular lainnya.

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, article 9 point c.

<sup>84</sup> *Ibid.*, article 10

<sup>85</sup> *Ibid.*, article 11

<sup>86</sup> *Ibid.*, article 12

<sup>87</sup> *Ibid.*, article 14

12. Setiap Bandar udara dari Negara peserta harus memberi perlakuan yang sama terhadap setiap pesawat asing dari Negara peserta lainnya.<sup>88</sup>
13. Pesawat udara memiliki nasionalitas dari negara tempat mereka didaftarkan.<sup>89</sup> Setiap pesawat udara memiliki lambang dan kode kebangsaannya.
14. Pesawat udara tidak bisa terdaftar di 2 Negara yang berbeda, namun pendaftarannya bisa dipindahkan.<sup>90</sup> Setiap pesawat negara hanya memiliki satu kebangsaan.
15. Setiap pesawat udara yang melayani rute penerbangan internasional harus memperlihatkan tanda kebangsaan pesawat sesuai tempat didaftarkannya pesawat dimaksud.<sup>91</sup> Tanda kebangsaan pesawat udara biasanya berupa lambang bendera dan kode negara.
16. Pendaftaran pesawat udara dilaporkan ke ICAO dan bisa dipublikasikan jika ada Negara peserta yang meminta.<sup>92</sup>
17. Setiap Negara peserta setuju untuk melaksanakan semua hal yang diperlukan dalam rangka memfasilitasi pesawat udara dan untuk menghindari penundaan yang tidak perlu.<sup>93</sup> Fasilitas dimaksud antara lain pelayanan prosedur imigrasi dan kepabeanan<sup>94</sup> bea cukai<sup>95</sup> bantuan terhadap pesawat udara yang sedang berada dalam keadaan darurat<sup>96</sup> investigasi kecelakaan pesawat udara yang terjadi di Negaranya dengan standar ICAO

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, article 15.

<sup>89</sup> *Ibid.*, article 17.

<sup>90</sup> *Ibid.*, article 18.

<sup>91</sup> *Ibid.*, article 20.

<sup>92</sup> *Ibid.*, article 21.

<sup>93</sup> *Ibid.*, article 22.

<sup>94</sup> *Ibid.*, article 23.

<sup>95</sup> *Ibid.*, article 24.

<sup>96</sup> *Ibid.*, article 25.

kemudian melaporkan hasilnya ke ICAO,<sup>97</sup> pembebasan dari Idaim paten,<sup>98</sup> mengusahakan fasilitas penerbangan yang sesuai dengan standar internasional semampunya.<sup>99</sup>

18. Dokumen-dokumen yang harus dibawa kedalam pesawat udara.<sup>100</sup>
19. Setiap Negara peserta harus mengupayakan standar internasional yang sama dimana persamaan tersebut nantinya akan membantu meningkatkan pelayanan navigasi udara.<sup>101</sup>
20. Negara peserta yang tidak mampu menyamakan standar internasional segera melaporkan hal tersebut pada ICAO untuk kemudian diteruskan ke Negara-negara peserta lainnya.<sup>102</sup>
21. Konvensi ini berisi pasal-pasal mengenai pendirian ICAO.<sup>103</sup>
22. Tujuan dari dibentuknya ICAO<sup>104</sup> adalah untuk mengembangkan prinsip-prinsip dan teknik-teknik navigasi udara internasional serta untuk mempercepat perkembangan transportasi udara internasional.
23. ICAO terdiri dari 3 organ penting yaitu Majelis (*the Assembly*), Dewan (*the Council*), dan Komisi Navigasi Udara (*the Air Navigation Commission*).
24. Majelis (*the Assembly*) yang merupakan organ tertinggi dalam ICAO yang mengambil keputusan-keputusan untuk pelaksanaan kegiatan-kegiatan ICAO. Setiap Negara peserta memiliki kedudukan yang sama dalam Majelis dan masing-masing memiliki satu suara.<sup>105</sup> Tugas dan wewenang majelis<sup>106</sup>

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, article 26.

<sup>98</sup> *Ibid.*, article 27.

<sup>99</sup> *Ibid.*, article 28.

<sup>100</sup> *Ibid.*, article 29.

<sup>101</sup> *Ibid.*, article 37.

<sup>102</sup> *Ibid.*, article 38.

<sup>103</sup> *Ibid.*, article 43-66.

<sup>104</sup> *Ibid.*, article 44.

<sup>105</sup> *Ibid.*, article 48

<sup>106</sup> *Ibid.*, article 49.

25. Organ berikutnya adalah Dewan (*the Council*) yang merupakan organ permanent sekaligus pengurus dan ICAO.<sup>107</sup>
26. Organ berikutnya dari ICAO adalah Komisi Navigasi Udara (*the Air Navigation Commission*). Komisi Navigasi Udara terdiri dari 12 anggota yang ditunjuk oleh Komisi diantara orang-orang yang dmominasikan oleh Negara-negara peserta. Orang-orang yang dipilih ini memiliki kuaifikasi dan pengalaman dibidang pengetahuan dan praktik penerbangan.<sup>108</sup>
27. Setiap Negara peserta memiliki wewenang untuk rnenentukan rute penerbangan yang boleh dilalui oleh pesawat udara.<sup>109</sup>
28. Setiap Negara peserta boleh membuat pengaturan baru asalkan tidak bertentangan dengan Konvensi ini. Pengaturan baru dimaksud harus didaftarkan ke ICAO yang kernudian akan mempublikasikanya ke Negara-negara peserta lainnya.<sup>110</sup>
29. Perselisihan diantara Negara-negara peserta yang tidak dapat diselesaikan melalui negosiasi, berdasarkan kesepakatan para pihak, dapat dibawa ke Dewan untuk diputus.<sup>111</sup> Perselisihan juga bisa diselesaikan rnelalui arbitrase.<sup>112</sup> Jika salah satu pihak rnengajukan banding atas putusan Dewan, keputusan tersebut akan ditahan sampai banding diputus.<sup>113</sup>
30. Dalarn hal terjadi perang atau keadaan darurat nasional, ketentuan-ketentuan dalam Konvensi ini tidak bisa rnernpengaruhi kebebasan Negara bersangkutan.<sup>114</sup> Artinya pemberlakuan konvensi ini bersifat mutlak dalam kondisi apapun.

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, article 50-55.

<sup>108</sup> *Ibid.*, article 56-57.

<sup>109</sup> *Ibid.*, article 68.

<sup>110</sup> *Ibid.*, article 83.

<sup>111</sup> *Ibid.*, article 84.

<sup>112</sup> *Ibid.*, article 85.

<sup>113</sup> *Ibid.*, article 86.

<sup>114</sup> *Ibid.*, article 89.

Sama halnya dengan konvensi pendahulunya, khususnya Konvensi Paris 1919, Konvensi Chicago menegaskan bahwa setiap negara mempunyai kedaulatan penuh (*Absolute and executive sovereignty*) atas ruang udara diatas wilayahnya. Suatu ketentuan penting dalam konvensi ini adalah ketentuan mengenai pendaratan dan kebangsaan pesawat udara. Setiap pesawat udara hanya dapat didaftarkan di satu negara. Dengan demikian dalam dunia penerbangan tidak ada apa yang disebut "*flag of convenience*."<sup>115</sup> Maka dalam setiap operasional pesawat udara harus dilengkapi dengan dokumen-dokumen sebagai berikut:

- a. Sertifikat pendaftaran;
- b. Sertifikat kelaikan udara;
- c. Lisensi awak pesawat;
- d. Buku catatan perjalanan (*journey log book*);
- e. Lisensi bagi station radio, apabila pesawat mempunyai peralatan radio;
- f. Manifes muatan, apabila pesawat udara mengangkut barang.

## 2. Pengaturan Nasional

Hukum Penerbangan merupakan suatu lapangan hukum yang baru di Indonesia, sebab Hukum Penerbangan baru timbul ketika manusia mulai mengarungi udara dan erat berhubungannya dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam lapangan teknik penerbangan, terutama dalam beberapa tahun sebelum dan sesudah Perang Dunia II.<sup>116</sup>

Menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Penerbangan adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, keselamatan dan keamanan, lingkungan hidup, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya. Menurut E. Suherman bahwa Hukum Udara atau Hukum Penerbangan merupakan

---

<sup>115</sup> Suwardi SH, LLM, "*Karya Ilmiah Tentang Penentuan Tanggung Jawab Pengangkut Yang Terikat Dalam Kerjasama Pengangkutan Udara Internasional*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1991), hlm. 16

<sup>116</sup> Suherman, E, *Hukum Udara Indonesia dan Internasional*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1983), hlm.1.

lapangan hukum tersendiri, oleh karena itu ia mengatur suatu objek yang mempunyai sifat yang khusus, disamping anggapan-anggapan yang memandang hukum udara merupakan lapangan hukum tersendiri, ada pula menganggap bahwa Hukum Udara atau Hukum Penerbangan tidaklah lebih daripada kumpulan norma-norma yang diambil dari lapangan hukum yang lain, misalnya Hukum Perdata, Hukum Pidana, Hukum Dagang, atau Hukum Antar Negara yang diperlukan terhadap penerbangan.<sup>117</sup>

Sumber hukum udara nasional terdapat di berbagai peraturan perundang-undangan nasional sebagai implementasi Undang-Undang Dasar 1945,<sup>118</sup> di samping itu juga perjanjian angkutan udara internasional (*bilateral air transport agreement*) di mana Indonesia sebagai pesertanya merupakan sumber hukum udara internasional publik.

Sebagai pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut telah dikeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang penerbangan di dalam tataran Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri Perhubungan maupun Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Udara, Peraturan Menteri maupun tataran Direktur Jenderal Perhubungan Udara.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

<sup>118</sup> Sumber hukum udara nasional sebagai implementasi Undang-Undang Dasar 1945 antara lain Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992, Stb. 1939-100, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1976, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1976, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 semuanya beserta peraturan pelaksanaannya pada tataran peraturan pemerintah sampai dengan instruksi Kepala Direktorat dan seterusnya. Di samping itu, berbagai peraturan pada tataran regulasi terdapat berbagai peraturan seperti keputusan mengenai kebandarudaraan, keselamatan penerbangan, lalu lintas udara, angkutan udara, teknik perawatan pesawat udara dan lain-lain, semuanya sebagai sumber hukum udara nasional.

<sup>119</sup> Indonesia, Menteri Perhubungan, Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 13/S/1971 tanggal 18 Januari 1971 tentang Syarat-syarat dan Ketentuan-ketentuan Mengenai Penggunaan Pesawat Udara untuk Komersial di Indonesia.; Keputusan Menteri Perhubungan Nomor SK 295/C/1970 tentang Penertiban Penumpang Pesawat Udara; Instruksi Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor 1/1970 tentang Pelaksanaan Tata Tertib Penumpang Pesawat Udara; Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor SKEP/315/V/1973 tentang Panitia Penertiban Angkutan Udara dan Pengamanan Bandar Udara; Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor SKEP/1274/VII/1975 tentang Bantuan Pelaksanaan Tindak Anti Hijacking Pada Tingkat Preventif Oleh Perusahaan Penerbangan; Keputusan Direktur Jenderal Nomor SKEP/293/XI/Tahun 1999 tentang Sertifikat Kecakapan Petugas Pengamanan Pengangkutan dan/atau Barang Berbahaya Dengan Pesawat Udara; Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor SKEP/275 /XII/1998 tentang Pengangkutan Barang-Barang Berbahaya Dengan Pesawat Udara; Instruksi Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor INS/01/98 tentang

Sehingga dasar kebijaksanaan ekonomi mengenai penerbangan dan angkutan udara di jumpai dalam Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang No. 83 tahun 1958 tentang Penerbangan, yang sekarang menjadi UURI No.1 Tahun 2009 (UU Penerbangan 2009), ketetapan MPRS No.XXIII/MPRS/1966 dan Undang-undang No.1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, yang menjadi Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (UUPM),<sup>120</sup> serta kebijakan-kebijakan untuk mengatur usaha penerbangan lebih lanjut yang terletak di tangan eksekutif yaitu Menteri Perhubungan dan eselon bawahannya.

## B. KONSEP KEBIJAKAN RUANG UDARA TERBUKA DI INDONESIA

### 1. Kebijakan Ruang Udara Terbuka (*Open Sky Policy*)

Dalam Bahasa Indonesia kata "*Open Skies*" secara umum dan harfiah diartikan sebagai "langit terbuka" atau "ruang terbuka". Namun dalam konteks hukum kata "*open skies*" akan lebih tepat dimaknai dengan "ruang udara terbuka" dalam dunia penerbangan. *Open Sky* mulai menjadi isu internasional tahun 1990-an, dimana dunia penerbangan sedang mengalami krisis dan banyak maskapai penerbangan yang mengalami kesulitan modal ketika itu.<sup>121</sup>

Sedangkan kebijakan, dalam bahasa Inggris adalah *policy* dan dalam bahasa Latin adalah *politia*, serta dalam bahasa Yunani adalah *politeia* yang berarti organisasi, pemerintahan atau kebijakan politis, rencana atau tindakan

---

Peningkatan Sistem Keamanan dan Keselamatan Penerbangan di Bandar Udara; Keputusan Bersama Menteri Perhubungan dan Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia Nomor KM Tahun 1989, Nomor KEP/09/11/1989 tentang Penyelenggaraan Pemeliharaan Keamanan dan Ketertiban di Daerah Lingkungan Kerja Bandar Udara Internasional Soekarno Hatta; Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan; Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor SKEP/12/1/1999 tentang Surat Tanda Kecakapan Operator Peralatan Sekuriti dan Petugas Pemeriksa Penumpang; Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor SKEP/40/11/95 tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 14 Tahun 1989 tentang Penertiban Penumpang, Barang dan Kargo yang Diangkut Dengan Pesawat Udara.

<sup>120</sup> Prof. E. Suherman, SH., *Aneka Masalah Hukum Kedirgantaraan* (Himpunan Makalah 1961-1995), (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2000), hlm. 149

<sup>121</sup> Mardianis, *Evolusi Pengaturan Internasional*, hlm. 163.

yang dilakukan oleh pemerintah atau organisasi,<sup>122</sup> atau kebijaksanaan/serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.<sup>123</sup> Friedrich menambahkan bahwa Kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan.”<sup>124</sup>

Sehingga, Kebijakan ruang udara terbuka (*Open Sky Policy*) di simpulkan oleh Peter Forsyth, merupakan suatu pengaturan mengenai kompetisi antara perusahaan penerbangan; pemberian izin kepada perusahaan penerbangan dari negara ketiga untuk melayani suatu rute antara dua negara lain; dan memberikan fleksibilitas atau ruang gerak bagi perusahaan penerbangan dalam mengembangkan rute-rute dan jaringan penerbangan sipil internasional sebagaimana disepakati oleh para pihak.<sup>125</sup> Sedangkan menurut Mardianis, *Open Sky* merupakan perjanjian internasional yang ditetapkan oleh negara-negara yang mereduksi hak-hak kedaulatan negara yang penuh dan lengkap di ruang udara secara bertahap menuju kepada liberalisasi ruang udara.<sup>126</sup>

*Open Sky Policy* bermula di mulai di Amerika Serikat sejak tahun 1978 dimana pada saat itu tingkat mobilisasi penduduk sangat tinggi, tidak hanya antar wilayah di dalam suatu negara melainkan juga melibatkan perpindahan ke wilayah negara lain. Hal ini disebabkan beberapa faktor seperti ketersediaan bahan baku industri yang berada di negara lain,

---

<sup>122</sup> Fachri Mahmud, *Perkembangan Kebijakan Angkutan Udara Indonesia*, (Jakarta: PN. Balai Pustaka, 2007), hlm. 18

<sup>123</sup> Uyat Suyana, “*Kebijakan Publik: Perumusan, Implementasi dan Evaluasi*”, (Bandung: Kencana Utama, 2009), hlm. 3

<sup>124</sup> *Ibid.*, hlm. 3

<sup>125</sup> Peter Forsyth, *et.al.*, *Preparing ASEAN for Open skies. AADCP Regional Economic Policy Support Facility, Research Project 02/008*, (sl.: Monash International Pty. Ltd, 2004), hlm. 3.

<sup>126</sup> Mardianis, *Evolusi pengaturan Internasional*, hlm. 164.

perpindahan tenaga ahli dalam rangka alih teknologi (*technology transfer*), ekspansi bisnis, pendirian *multinational corporation*, kegiatan pariwisata, perkawinan campur, pertukaran pelajar, dan adanya liberalisasi perdagangan barang dan jasa antar negara. Dalam rangka mempermudah mobilitas penduduk tersebut, pemerintah Amerika Serikat memiliki pemikiran untuk membuat kebijakan ruang udara terbuka (*open sky policy*). Sehingga di susunlah draft terkait peraturan penerbangan sipil yang pada saat itu belum dapat mengakomodir perkembangan dalam penerbangan sipil saat itu, seperti pengaturan kompetisi harga (*competing in price*) dan belum terbukanya persaingan bagi industri penerbangan baru (*virtually forecloses new firms from entering the industry*).<sup>127</sup>

Pada tanggal 24 Oktober 1978 dibentuk *the Airline Deregulation Act* (ADA) di Amerika Serikat. Ketentuan ADA tersebut menimbulkan konsekuensi penting pada pengaturan industri penerbangan di Amerika Serikat, sesuai dengan tujuannya yaitu:

*“an end to all controls over domestic routes and fares. Thus, the Civil Aeronautics Board (CAB) was eventually eliminated in 1985; relaxation of charter rules, as were limits on the right of scheduled carriers to operate charters; and revision of US aviation policies with other countries.”*<sup>128</sup>

Maksud dari tujuan ADA tersebut adalah mengakhiri semua kendali atas rute dan tarif domestik. Dengan demikian, Badan Penerbangan Sipil/*Civil Aeronautics Board* (CAB) akhirnya dihilangkan pada tahun 1985; melongarkan aturan untuk charter, seperti batasan hak operator yang dijadikan untuk mengoperasikan charter; dan revisi kebijakan penerbangan AS dengan negara lain.

Perubahan-perubahan tersebut merupakan tahap awal pembukaan pasar bebas penerbangan (*open market*) bagi maskapai asing yang beroperasi di Amerika Serikat. Tahap *open market* ini sebagai bentuk

---

<sup>127</sup> Pukar KC, *Modeling the Effects of Air Transport Liberalization on the Airline Industry*, (*Economics Honors Papers, Paper 7*, 2012), hlm. 14.

<sup>128</sup> *Ibid.*,

liberalisasi angkutan udara ini merupakan indikasi awal penerapan konsep *Open Skies*.

Inisiatif meliberalisasi pasar transportasi udara melalui *Open Sky* di Amerika Serikat dilakukan adalah berbentuk *Open Sky Treaty*, yaitu sebuah perjanjian dengan konsep observasi udara untuk mempromosikan transparansi dan keterbukaan aktifitas 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.<sup>129</sup> Amerika Serikat 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 saat itu.<sup>130</sup> Kebijakan ini berjalan sejak tahun 1992.

Departemen Perhubungan (DoT) Amerika Serikat mengumumkan inisiatif "*Open Skies*", yang dimaksudkan untuk melanjutkan tren liberalisasi penerbangan sipil internasional yang dalam inisiasi tersebut DoT mendefinisikan "*Open Skies*" terdiri dari 11 prinsip-prinsip berikut:<sup>131</sup>

- a. Membuka akses pada semua rute;
- b. Kapasitas dan frekuensi tidak terbatas pada semua rute;
- c. Hak untuk beroperasi antara setiap titik di Amerika Serikat (AS) dan setiap titik di Masyarakat Eropa tanpa pembatasan, termasuk pelayanan intermediate dan di luar poin, dan hak untuk mentransfer penumpang dalam jumlah yang tidak terbatas pesawat yang lebih kecil di gerbang internasional;
- d. Fleksibilitas dalam menetapkan tarif;
- e. Pengaturan piagam Liberal (*Liberal charter arrangements*);
- f. Pengaturan kargo Liberal (*Liberal cargo arrangements*);

---

<sup>129</sup> Dini Susanti, Kebijakan Ruang Udara Terbuka (*Open Sky Policy*) ASEAN dan Dampaknya Terhadap Wilayah Kedaulatan Udara Indonesia, dalam *Kajian Kebijakan dan Informasi Kedirgantaraan*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2014), hlm. 27.

<sup>130</sup> Maria Kristi Endah Murni, *Perjanjian Hubungan Udara Bilateral Indonesia Menghadapi Liberalisasi Angkutan Udara*. (Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2008), hlm. 10.

<sup>131</sup> Abeyratne Ruwantissa, *Air Navigation Law*, Springer-Verlag BerlinHeiderberg, 2012.

- g. Kemampuan operator untuk mengkonversi pendapatan menjadi mata uang keras dan pengembalian pendapatannya ke daerah asal mereka segera dan tanpa pembatasan;
- h. Pengaturan Code-sharing terbuka (*Open code-sharing opportunities*);
- i. Hak pengangkut untuk melakukan penanganan darat sendiri di negara lain;
- j. Kemampuan operator untuk secara bebas melakukan transaksi komersial yang terkait dengan operasi penerbangannya; dan
- k. Komitmen untuk operasi non-diskriminatif dan akses ke system reservasi komputer.

Salah satu mengapa *open sky* dilakukan, setelah sebelumnya bernama *open market* yang berlaku pada periode tahun 1978 hingga 1991 di Amerika Serikat adalah karena beberapa negara yang telah menandatangani perjanjian *open-market* dengan Amerika Serikat masih bersikap restriktif untuk membuka pasarnya. Perjanjian *open market* yang sudah ada dirasakan menjadi tidak lagi memadai dan hingga tahun 2001. Amerika Serikat telah berhasil mengikat lebih dari 50 perjanjian *open sky* dengan berbagai negara saat itu. Hingga akhirnya konsep *open sky* menyebar keberbagai belahan dunia.<sup>132</sup>

Namun di lihat secara historis, masalah *open sky* muncul adalah akibat kegagalan Konferensi Penerbangan Sipil Internasional dalam menyepakai masalah transportasi udara internasional sehingga di rumuskan dalam pasal 6 Konvensi Chicago yang bermakna transportasi udara internasional hanya dapat dilakukan dengan izin negara terkait dan dilakukan dengan perjanjian yang di buat terpisah.

Beberapa pendapat mengatakan, kerja sama *Open Sky* dipandang sebagai sebuah rezim. Menurut Stephen Haggard, rezim merupakan sekumpulan prinsip, norma, dan aturan yang bersifat eksplisit, serta prosedur

---

<sup>132</sup> Rigas Doganis, *The Airlines Business in the Twenty-first Century*. (s.l: Routledge: 2001), hlm. 30.

pengambilan keputusan atas suatu titik temu dari berbagai ekspektasi para aktor pada suatu bidang tertentu dalam hubungan internasional.<sup>133</sup>

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 *Open Sky* terhadap peraturan industri jasa transportasi udara. Strategi *Open Sky* ini sendiri dapat dilakukan oleh negara-negara baik secara bilateral, regional, maupun multilateral. Secara khusus, *Open Sky Policy* 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>134</sup>

Perjanjian yang memuat kebijakan *Open Sky* ini memungkinkan penurunan tarif rata-rata 20% dibandingkan dengan penurunan 10% dari pasar yang tidak menerapkan *Open Sky Agreement*. Selain itu, liberalisasi sektor penerbangan sipil memang sudah termasuk dalam agenda perdagangan bebas yang telah di atur oleh *World Trade Organization* (WTO) dalam *General Agreement in Trade in Service* (GATS).<sup>135</sup>

Sedangkan bagi negara-negara Asia harus mempertimbangkan bagaimana mengambil langkah-langkah untuk menyesuaikan diri menghadapi tantangan baru dari Amerika dan Eropa. Perubahan fitur geopolitik Asia dan tantangan baru dalam transportasi udara dari Barat telah menjadikan reformasi regulasi sebagai target yang sangat mencolok. *Faktor pertama* adalah kenyataan bahwa demokratisasi politik di negara-negara Asia telah mengubah sistem monopolistik dan oligopolistik industri

---

<sup>133</sup> Stephan Haggard and Beth A Simmons, “*Theories of International regimes dalam Theory and Structure in International Political Economy*” (s.l: Massachussets Institute of Technology and International Organization Foundation: 1999)

<sup>134</sup> Maria Nova Marrannu, *Singapura dan Kerjasama Open Sky di ASEAN*, [www.digilib.ui.ac.id](http://www.digilib.ui.ac.id), diakses 11 Oktober 2019.

<sup>135</sup> Asih Saraswati, *Kajian Terhadap Kebijakan Open Sky dalam perjanjian penerbangan Internasional*, Jurnal hukum Internasional Vol 3 no 2 Januari 2006, hlm. 175. [http://ijil.ui.ac.id/index.php/home/article/download/460/pdf\\_347](http://ijil.ui.ac.id/index.php/home/article/download/460/pdf_347).

penerbangan nasional mereka, dimana transportasi udara tidak hanya dimonopoli oleh operator nasional, tetapi harus terbuka untuk semua yang mendaftar. *Faktor kedua* adalah percepatan pembangunan ekonomi di negara-negara Lingkar Pasifik. Kebijakan yang berorientasi ekspor telah meningkatkan volume perdagangan ekspor yang berarti meningkatnya permintaan untuk perjalanan komersial dan transportasi kargo, sementara maskapai penerbangan nasional tidak dapat memenuhi kebutuhan ini. Akibatnya, akan memberikan peluang bagi Amerika Serikat untuk masuk ke pasar Asia. *Faktor Ketiga*, boomingnya industri perjalanan di negara-negara Lingkar Pasifik, yang disebabkan oleh peningkatan pendapatan per kapita, telah memaksa negara-negara Asia untuk mencabut batasan-batasan. Doktrin persaingan pasar berarti bahwa perusahaan penerbangan yang memberi harga lebih tinggi pada produknya berisiko masuk pasar dengan pesaing dengan harga lebih rendah.<sup>136</sup>

Indonesia sendiri telah meratifikasi perjanjian perdagangan bebas (WTO) tersebut dalam Undang-undang Nomor 7 tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Dengan diratifikasinya aturan internasional itu, Indonesia tentu terikat dengan aturan perdagangan dunia tersebut dan menerapkannya sesuai dengan *national interest* yang disesuaikan dengan potensi yang dimiliki.

*Open Sky Policy* merupakan kebijakan penerbangan bebas yang dapat berdampak pada terbukanya Indonesia terhadap perusahaan penerbangan asing, sehingga persaingan yang ketat antara industri pesawat, di mana dalam *Open Sky Policy* terdapat 8 (delapan) kebijakan yang diberlakukan khusus untuk menjadwalkan jasa internasional yaitu:<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> Chia-Jui Cheng dan Pablo Mendes De Leon, “*The Highways of Air and Outer Space Over Asia*”, (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2013), hlm. 37.

<sup>137</sup> Anonim, *Open Skies Agreement Highlights*, Washington, DC June 1, 2006, dalam <http://www.state.gov/e/eb/rls/fs/2006/208.htm>, diakses 28 Oktober 2019.

- a. Kompetisi pasar bebas. Tidak ada batasan dalam hak rute internasional, jumlah penumpang 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*<sup>138</sup> 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.

---

<sup>138</sup> *Code sharing* adalah merupakan sebuah perjanjian bisnis penerbangan di mana dua maskapai berbagi penerbangan yang sama. Sebuah kursi dapat dibeli di satu maskapai penerbangan namun sebenarnya dioperasikan oleh maskapai rekanan di bawah nomor dan kode penerbangan yang berbeda. Istilah "code" mengacu kepada sistem identifikasi yang digunakan dalam jadwal penerbangan, umumnya merupakan dua karakter kode pengenalan maskapai dari IATA dan nomor penerbangan.

- f. Pengaturan undang-undang yang liberal/*liberal charter arrangement*. Perusahaan penganjutan boleh memilih untuk beroperasi dibawah peraturan *charter*/undang-undang di negara mereka sendiri.
- g. Keselamatan dan keamanan. Tiap pemerintah menyetujui untuk menegakkan standar yang 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 dengan negara ketiga, melalui penerbangan yang tidak berhubung dengan negaranya sendiri.

Dalam Pasal 1 Konvensi Chicago dinyatakan bahwa Negara pihak Konvensi mengakui bahwa setiap negara memiliki kedaulatan yang lengkap dan eksklusif atas ruang udara di atas wilayahnya, yang di ikuti oleh rumusan dalam Pasal 2 bahwa untuk tujuan Konvensi, wilayah Negara dianggap berupa daratan dan perairan teritorial yang berdampingan dengannya di bawah kedaulatan, penguasaan, perlindungan dan mandat dari negara yang bersangkutan.

Hukum internasional didirikan pada konsep negara yang pada gilirannya berfungsi di atas dasar kedaulatan. Sebuah negara, sesuai dengan Konvensi Montevideo tahun 1933 didefinisikan memiliki karakteristik sebagai berikut: populasi permanen, suatu wilayah yang jelas, pemerintah, dan kapasitas untuk masuk ke dalam hubungan dengan Negara lain. Dengan pemahaman tersebut maka kedaulatan menetapkan supremasi Negara sebagai badan hukum yang antara lain memiliki kekuasaan tertinggi membuat dua prinsip yaitu<sup>139</sup>:

- a. Kedaulatan internal, dimana Negara melaksanakan hak eksklusif dan kompetensinya untuk menentukan karakter lembaganya sendiri dan

---

<sup>139</sup> Abeyratne Ruwantissa, *Air Navigation Law*, Springer-Verlag BerlinHeiderberg, 2012.

untuk menyediakan fungsi mereka. Kedaulatan internal juga termasuk kekuatan eksklusif dari Negara untuk membuat undang-undang internalnya sendiri dan menjamin penghormatannya, dan

- b. Kedaulatan eksternal, dimana Negara secara bebas menentukan hubungan dengan negara atau badan lain tanpa pembatasan atau kontrol dari Negara lain.

Penerapan asas *cabotage* yang termuat di dalam Pasal 7 Konvensi Cicago 1944 merupakan upaya yang dilakukan oleh negara untuk menjamin keamanan (*security*), kewibawaan bangsa (*national prestige*) dengan memberikan perlindungan bagi maskapai penerbangan domestik dalam menghadapi persaingan pasar bebas penerbangan, dan melindungi kepentingan umum (*public interest*).<sup>140</sup> Pakar hukum internasional Paul Stephen Dempsey menyatakan bahwa: “*Eliminating cabotage restrictions would provide restrictions additional domestic competition, enabling consumers to enjoy more price and service options; and It would enable the creation of global megacarriers.*”<sup>141</sup> Pengurangan pembatasan *cabotage* dapat meningkatkan persaingan bagi maskapai penerbangan domestik, memberikan lebih banyak pilihan harga dan pelayanan jasa bagi konsumen, dan dapat menciptakan layanan jasa pengangkutan global yang sangat besar.

Setiap negara memiliki hak lintas (*traffic rights*) diatas wilayah udara negara lain atau yang dikenal sebagai *the Freedom of the Air* yaitu hak atau keistimewaan (*privilege*) yang diberikan oleh suatu negara kepada maskapai penerbangan asing untuk memasuki wilayah udaranya dan mendarat di negara tersebut. *International Civil Aviation Organization* (ICAO) sebagai organisasi internasional penerbangan sipil mengatur mengenai kebebasan di udara sesuai dengan ketentuan di dalam Konvensi Chicago 1944. Hal ini

---

<sup>140</sup> Brian F. Havel, *Beyond Open Skies A New Regime for International Aviation*, (Netherlands: Kluwer Law International, 2009), hlm. 121.

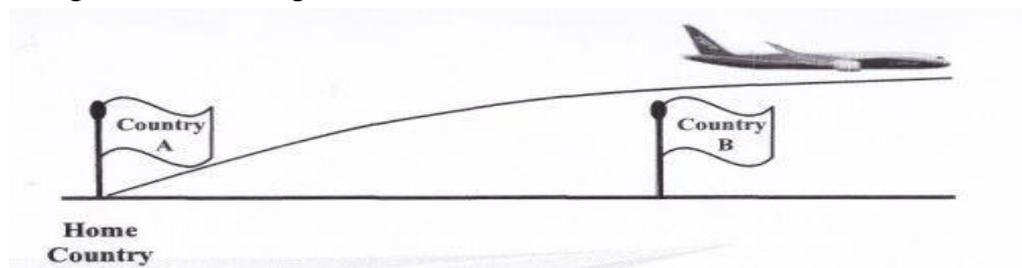
<sup>141</sup> Paul Stephen Dempsey, *Nationality Requirements and Cabotage Restrictions in International Aviation: Sovereignty Won and Sovereignty Lost*, (s.l: McGill University, 2006), hlm. 129.

bertujuan agar terdapat kesamaan peraturan (*uniformity*) di seluruh dunia dan juga untuk memperlancar arus lalu lintas penerbangan internasional.<sup>142</sup>

Terdapat sembilan hak kebebasan di udara yang ada dalam praktek bernegara saat ini. Kebebasan pertama dan kedua biasanya diberikan oleh negara-negara melalui kesepakatan *the International Air Services Transit Agreement*. Kebebasan ketiga dan keempat biasanya diberikan secara bersamaan. Kebebasan lainnya biasanya diberikan melalui perjanjian bilateral maupun perjanjian multilateral mengenai *air services agreement*. Seperti dalam hal pemberian kebebasan kedelapan dan kesembilan terkait dengan *cabotage* diberikan dalam kondisi tertentu dan dalam kapasitas yang sangat sangat terbatas. ICAO lebih lanjut menjelaskan bahwa secara umum kebebasan di udara yang biasanya diakui dan diberikan oleh negara adalah kebebasan pertama hingga kebebasan kelima.<sup>143</sup> Berikut adalah penjelasan dan ilustrasi gambar *The 9<sup>th</sup> Freedom of the Air* yang atur oleh ICAO:

- a. **First Freedom of the Air**,<sup>144</sup> (*the right or privilege, in respect of scheduled international air services, granted by one State to another State or States to fly across its territory without landing*)

*First Freedom of the Air* adalah Hak untuk terbang di atas wilayah negara lain tanpa melakukan pendaratan. Misalnya, pesawat Garuda Indonesia terbang di atas wilayah Malaysia tanpa melakukan pendaratan. Dengan ilustrasi sebagai berikut:



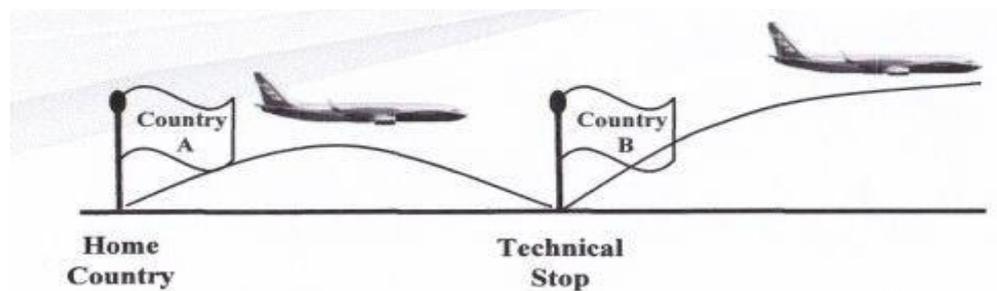
<sup>142</sup> *International Traffic Rights (The Freedom of the Air)*, <http://www.boeing.com/>, diakses pada 1 November 2019.

<sup>143</sup> K. Martono, *Pengantar Hukum Udara Nasional dan Internasional (Public National and International Air Law)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 14.

<sup>144</sup> ICAO, *International Air Services Transit Agreement 1944*, article 1, section 1(1).

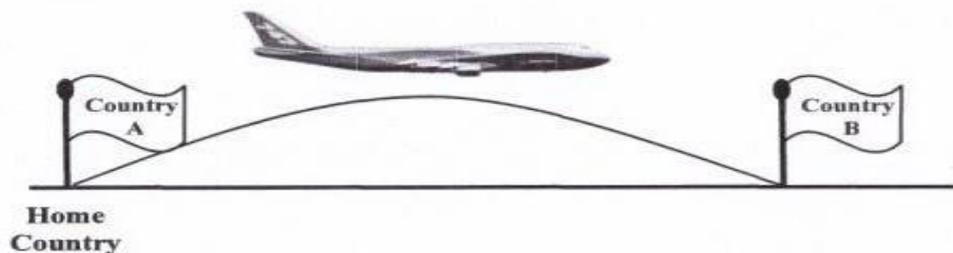
- b. **Second Freedom of the Air**<sup>145</sup> (the right or privilege, in respect of scheduled international air services, granted by one State to another State or States to land in its territory for non-traffic purposes).

*Second Freedom of the Air* adalah Hak untuk mendarat di negara lain untuk keperluan *non traffic* (*technical Landing*), misalnya: Garuda Indonesia mendarat di Abu Dhabi untuk pengisian bahan bakar dan selanjutnya terbang ke negara tujuan (Misalnya Amsterdam). Dengan ilustrasi sebagai berikut:



- c. **Third Freedom of The Air**<sup>146</sup> (the right or privilege, in respect of scheduled international air services, granted by one State to another State to put down, in the territory of the first State, traffic coming from the home State of the carrier)

*Third Freedom of The Air* adalah Hak untuk menurunkan penumpang, cargo dan pos dari negara sendiri ke negara lainnya. Misalnya. Pesawat Garuda Indonesia mengangkut penumpang, barang pos dari Jakarta dan menurunkannya di Singapura. Dengan ilustrasi sebagai berikut:

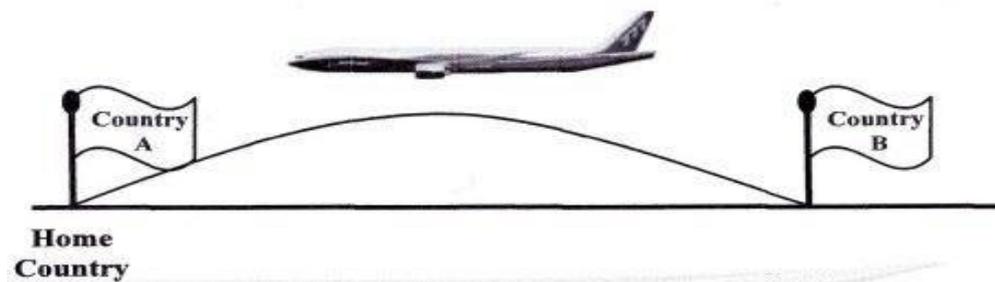


<sup>145</sup> *Ibid.*, article 1, section 1 (2).

<sup>146</sup> ICAO, *International Air Transport Agreement* 1944, article 1, section 1 (3)

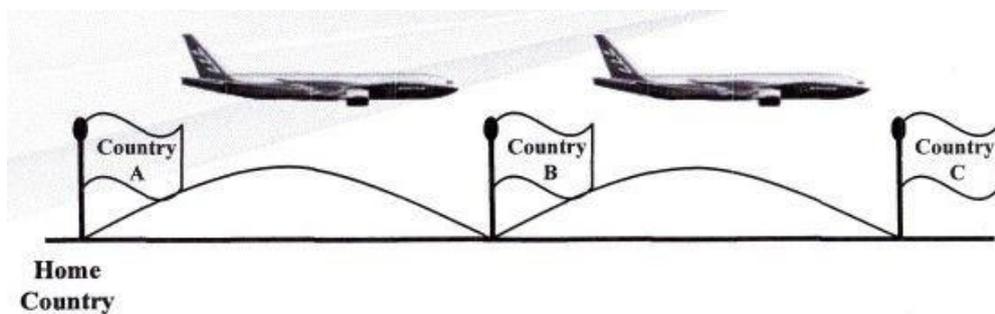
- d. **Fourth Freedom of The Air**<sup>147</sup>, (the right or privilege, in respect of scheduled international air services, granted by one State to another State to take on, in the territory of the first State, traffic destined for the home State of the carrier).

*Fourth Freedom of The Air* adalah Hak untuk mengangkut penumpang, kargo dan pos dari negara penandatanganan lainnya ke negara sendiri. Misalnya, pesawat Garuda Indonesia mengangkut penumpang, barang dan pos dari Singapura dan menurunkannya di Jakarta. Dengan ilustrasi sebagai berikut:



- e. **Fifth Freedom of The Air**<sup>148</sup> ( the right or privilege, in respect of scheduled international air services, granted by one State to another State to put down and to take on, in the territory of the first State, traffic coming from or destined to a third State).

*Fifth Freedom of The Air* adalah Hak untuk mengangkut dan menurunkan penumpang, kargo dan pos di negara penandatanganan lainnya ke dan dari negara ketiga, Misalnya, pesawat Garuda Indonesia mengangkut penumpang, barang dan pos dari Singapura dan menurunkannya di Tokyo atau sebaliknya mengangkut penumpang,



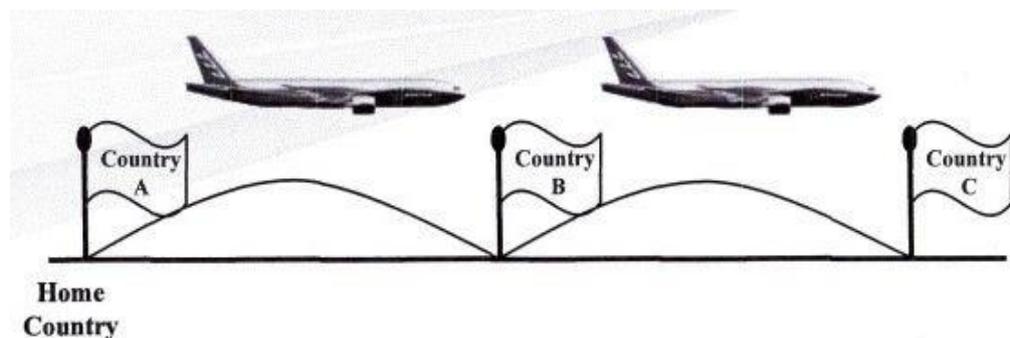
<sup>147</sup> *Ibid.*, article 1, section 1 (4).

<sup>148</sup> *Ibid.*, article 1, section 1 (5).

barang dan pos dari Tokyo dan menurunkannya di Singapura dan seterusnya terbang ke Jakarta. Dengan ilustrasi sebagai berikut:

*f. Sixth Freedom of The Air,<sup>149</sup> (the right or privilege, in respect of scheduled international air services, of transporting, via the home State of the carrier, traffic moving between two other States)*

*Sixth Freedom of The Air*, adalah Hak untuk mengangkut dan menurunkan penumpang, kargo dan pos ke dan dari negara penandatangan lainnya ke dan dari negara ketiga melalui negara sendiri. Misalnya, pesawat Singapore Airlines mengangkut penumpang, barang dan pos dari Tokyo ke Sidney melalui Singapura atau sebaliknya mengangkut penumpang, barang dan pos dari Sidney dan menurunkannya di Tokyo melalui Singapura. Dengan ilustrasi sebagai berikut:



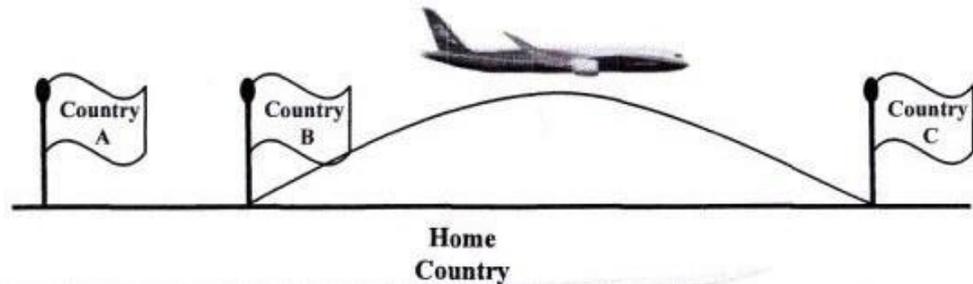
*g. Seventh Freedom of The Air,<sup>150</sup> (the right or privilege, in respect of scheduled international air services, granted by one State to another State, of transporting traffic between the territory of the granting State and any third State with no requirement to include on such operation any point in the territory of the recipient State, i.e the service need not connect to or be an extension of any service to/from the home State of the carrier)*

*Seventh Freedom of The Air*, adalah Hak untuk mengangkut dan menurunkan penumpang, kargo dan pos ke dan dari negara penandatangan lainnya ke dan dari negara ketiga melalui negara sendiri. Misalnya, pesawat SIA mengangkut penumpang, barang dan pos dari Tokyo ke Sidney melalui Singapura atau sebaliknya mengangkut penumpang,

<sup>149</sup> *Freedoms of the Air*, tersedia di <http://www.icao.int/>, di akses pada 2 November 2019.

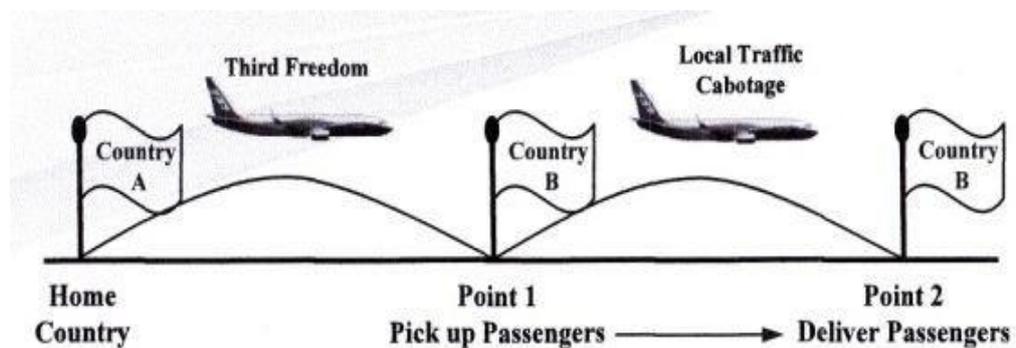
<sup>150</sup> *Ibid.*,

barang dan pos dari Sidney dan menurunkannya di Tokyo melalui Singapura. Dengan ilustrasi sebagai berikut:



- h. ***Eighth Freedom of The Air***,<sup>151</sup> (the right or privilege, in respect of scheduled international air services, of transporting cabotage traffic between two points in the territory of the granting State on a service which originates or terminates in the home country of the foreign carrier or (in connection with the so-called Seventh Freedom of the Air) outside the territory of the granting State (***consecutive cabotage***)).

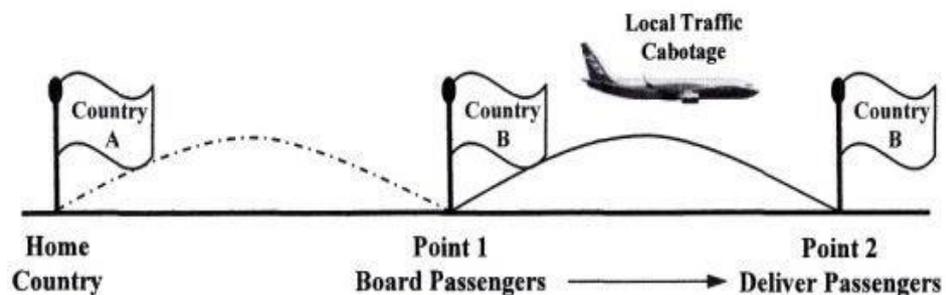
*Eighth Freedom of The Air*, adalah Hak untuk mengangkut penumpang, kargo dan pos antara dua kota atau lebih di dalam wilayah suatu negara atau hak untuk menaikkan dan menurunkan penumpang pada dua titik dalam satu wilayah teritorial negara oleh maskapai penerbangan yang bukan berasal dari negara tersebut; misalnya, pesawat KLM yang mengangkut penumpang, kargo dan pos dari New York ke Los Angeles dikategorikan sebagai angkutan *cabotage*. Dengan ilustrasi sebagai berikut:



<sup>151</sup> *Ibid.*,

- i. *Ninth Freedom of The Air*,<sup>152</sup> (the right or privilege of transporting cabotage traffic of the granting State on a service performed entirely within the territory of the granting State (*stand alone cabotage*)).

*Ninth Freedom of The Air*, adalah hak untuk menaikkan dan menurunkan penumpang di seluruh titik dalam satu wilayah teritorial negara oleh maskapai penerbangan yang bukan berasal dari negara tersebut atau Hak mengangkut muatan dari suatu negara ke negara lain, oleh pesawat terbang negara ke 3.<sup>153</sup> Dengan ilustrasi sebagai berikut:



Pada dasarnya *Open Sky* menghapus segala bentuk pelarangan dibidang layanan penerbangan antar negara demi untuk memajukan travel dan perusahaan perdagangan yang sedang berkembang, produktivitas, kesempatan kerja dengan kualitas tinggi dan pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut dilakukan dengan cara mengurangi interferensi pemerintah pada keputusan niaga perusahaan angkutan udara, membebaskan mereka untuk menyediakan jasa pelayanan udara yang dapat di jangkau, nyaman dan efisien.<sup>154</sup>

Dalam Pasal 1 dan 2 Konvensi Chicago yang mendasari semua Peraturan lainnya dalam hukum udara publik internasional. Sejauh yang terkait penerbangan komersial, Konvensi Chicago membedakan antara layanan udara internasional terjadwal yang diatur oleh Pasal 5 dan layanan

<sup>152</sup> *Ibid.*,

<sup>153</sup> Adie Haryoto, *Transportasi Pro Rakyat*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2013), hlm. 227.

<sup>154</sup> Soegioyo, *ASEAN Open Sky di Indoensia dan Kaitannya dengan Kedaulatan Udara*, dalam *Kajian Kebijakan dan Hukum Kedirgantaraan*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2015), hlm. 215.

udara internasional yang tidak terjadwal yang diatur oleh Pasal 6. Perbedaannya adalah bahwa layanan udara tidak terjadwal internasional diberikan beberapa hak berdasarkan Konvensi Chicago sedangkan layanan udara internasional terjadwal dibiarkan diatur langsung oleh negara-negara berdasarkan perjanjian tersendiri.<sup>155</sup> Sehingga dalam penerbangan komersial, layanan udara internasional terjadwal dibiarkan diatur langsung oleh negara-negara atau tidak diatur oleh Konvensi Chicago. Alasan pemisahan ini didasarkan pada latar belakang sejarah dan berasal dari kenyataan bahwa, pada saat Konvensi Chicago disahkan, jasa transportasi udara tidak terjadwal belum lazim dan kepentingan ekonomi masih rendah, sedangkan transportasi udara terjadwal menawarkan bisnis layanan perjalanan pelancong dan memiliki nilai ekonomi yang tinggi.

Untuk memenuhi tuntutan bisnis pelancong, penerbangan perlu menawarkan frekuensi tinggi, fleksibilitas rute dan kapasitas yang cukup. Agar dapat menawarkan layanan tersebut, penerbangan terjadwal perlu dilindungi dari persaingan. Untuk melindungi maskapai penerbangan nasional terjadwal, negara-negara ingin mempertahankan pengendaliannya, pada siapapun yang akan beroperasi di wilayah udara mereka. Oleh karena itu, tingkatan hak yang berbeda ditetapkan, yang dapat diberikan oleh suatu negara ke Negara lain, untuk beroperasi di wilayah udaranya.<sup>156</sup>

Tingkatan hak-hak inilah yang secara resmi disebut "hak lalu lintas udara," tetapi umumnya juga dikenal sebagai hak "kebebasan". Mengingat bahwa tingkatan hak kebebasan dibuat berdasarkan perjanjian baik multilateral, regional maupun bilateral kebebasan yang berevolusi mulai dari terbatas, kemudian mengarah kepada liberal sesuai dengan kepentingan negara dan maskapai penerbangannya, maka semua jenis perjanjian tersebut dalam hukum internasional disebut dengan Perjanjian Transportasi Udara (*Airspace Transportation Agreements*) atau yang lebih dikenal dengan Perjanjian Ruang Udara Terbuka (*Open Skies Agreements*). Jika *open sky*

---

<sup>155</sup> Bartlik Martin, *The Distribution of Air Traffic Rights, Institute of Air and Space Law*, (Montreal: McGill University, 2004)

<sup>156</sup> *Ibid.*,

*agreement* identik dengan Perjanjian penerbangan bilateral atau sering disebut juga perjanjian pembukaan wilayah yang masih mengatur mengenai pembatasan dalam hal frekuensi penerbangan, penerbangan untuk kota-kota yang berdekatan, maupun pembatasan bagi pesawat-pesawat yang mengizinkan untuk memasuki wilayah kedua negara yang menjadi pihak dalam perjanjian tersebut. Hal lain berbeda dengan *open sky agreement* murni (*truly open sky*) yaitu mengurangi campur tangan komersial pemerintah dalam pengaturan penerbangan sehingga memberikan kebebasan kepada berbagai maskapai penerbangan dalam membuat jadwal dan menciptakan variasi jasa penerbangan bagi konsumen dengan berorientasi pada pasar (*market-oriented*).<sup>157</sup>

Asih Saraswati dalam jurnalnya membedakan perjanjian bilateral *Open sky* dengan *Truly Open sky Agreement* sebagai berikut:

<b>Tipe Perjanjian</b>	<b>Kapasitas Penerbangan</b>	<b>Frekuensi Penerbangan</b>	<b>Tarif</b>	<b>Hak Lalu Lintas Terbang</b>
<b>Perjanjian Bilateral Tradisional (Open Sky Bilateral Agreement)</b>	Ada Pembatasan terhadap maskapai apa saja yang diinginkan beroperasi	Ada batasan terhadap pasar ( <i>market</i> ) apa saja yang dapat dilayani oleh maskapai tersebut atau jumlah penerbangan yang dapat dilakukan	Ada batasan terhadap harga tarif	Ada batasan terhadap penerbangan dari dan menuju negara tambahan lain (negara pihak ketiga)

<sup>157</sup> Asih Saraswati, *Kajian Terhadap Kebijakan Open Sky dalam perjanjian penerbangan Internasional*, Jurnal hukum Internasional Vol. 3 No. 2 Januari 2006, hlm. 272, [http://ijil.ui.ac.id/index.php/home/article/download/460/pdf\\_347](http://ijil.ui.ac.id/index.php/home/article/download/460/pdf_347)

<i>Open Skies Agreement (truly open sky)</i>	Tidak ada batasan untuk jumlah penerbangan yang dapat beroperasi	Tidak ada batasan mengenai pasar tertentu yang dapat dilayani	Tidak ada batasan harga tarif	Memungkinkan hak terbuka untuk terbang dari dan menuju negara tambahan lain
--	--	---	-------------------------------	---

## 2. Implikasi Kebijakan Ruang Udara Terbuka di Indonesia dalam ASEAN *Open Sky Agreement* 2015

Konvensi Chicago 1944 telah sangat berhasil dalam menangani aspek-aspek teknis dan operasional, namun gagal dalam mengatur masalah-masalah ekonomis dan komersial. Dua perjanjian tambahan pada Konvensi Chicago, yaitu *International Air Services Transit Agreement* dan *International Air Traffic Agreement* tidak banyak memperoleh ratifikasi, termasuk Indonesia yang juga tidak bergabung dalam perjanjian tersebut.

Hak-hak penerbangan antar negara diatur berdasarkan persetujuan-persetujuan bilateral yang berdasarkan pola suatu persetujuan antara Amerika Serikat dan Kerajaan Inggris yang dikenal dengan sebutan Bermuda Agreement yang tahun 1946. Resim bilateralisme demikian tentunya amat rumit karena mengharuskan banyaknya persetujuan-persetujuan antarnegara. Memang merupakan suatu kenyataan bahwa pada umumnya suatu negara menginginkan manfaat maksimal dari ruang udaranya.<sup>158</sup>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan memuat ketentuan mengenai *open skies*, yaitu dalam pasal 90, yang menyatakan bahwa pembukaan pasar angkutan udara menuju ruang udara terbuka (*open skies*) tanpa batasan hak angkut udara dari dan ke Indonesia untuk perusahaan angkutan udara niaga asing dilaksanakan secara bertahap berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral serta harus dibuat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan mempertimbangkan

<sup>158</sup> Prof. E. Suherman, SH, *Aneka Masalah Hukum Kedirgantaraan*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2000), hlm. 267.

kepentingan nasional berdasarkan prinsip keadilan (*fairness*) dan timbal balik (*reciprocity*).<sup>159</sup>

Indonesia dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan terkait ruang udara dan penerbangan tersebut menerapkan tiga unsur dalam mukadimah Konvensi Chicago merupakan landasan bagi operasional penerbangan di Indonesia, yaitu:<sup>160</sup>

- i. Penerbangan harus "*safe and orderly*". Unsur ini adalah mengenai aspek operasional, yaitu penerbangan sipil harus memperhatikan aspek-aspek keselamatan penerbangan dan keteraturan, suatu aspek yang berlaku bagi setiap penerbangan, di bawah resim apapun penerbangan dilaksanakan.
- ii. Dasar "*equality of opportunity*" ini merupakan suatu hal yang seharusnya menjadi tujuan dalam setiap persetujuan bilateral, namun demikian dapat kita sangsikan apakah kesempatan sama yang diberikan kepada dua pihak dalam persetujuan bilateral dapat dimanfaatkan sama baiknya oleh kedua belah pihak tersebut, mengingat salah satu pihak mungkin mempunyai kelebihan-kelebihan tertentu.
- iii. Dioperasikan "*soundly and economically*"  
Pengoperasian penerbangan untuk tujuan komersial harus didasarkan pada prinsip-prinsip ekonomi yang sehat dengan penetapan *Cost related tariffs*. Kapasitas yang disediakan harus sesuai dengan volume traffic yang diperkirakan.

Indonesia membuat sejumlah perjanjian bilateral baik yang berbentuk *Memorandum of Understanding* maupun *Agreement* yang dibuat secara terpisah yang merupakan perjanjian layanan dan transportasi udara dalam rangka implementasi hak kebebasan yang tercantum dalam Konvensi Chicago. Perjanjian bilateral ini ada yang dibuat baru sama sekali ada juga yang berbentuk perubahan perjanjian lama yang telah ditandatangani sebelumnya.

Selain melalui perjanjian bilateral, *open sky agreement* dapat dilakukan melalui perjanjian multilateral dan plurilateral. Salah satunya

---

<sup>159</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penerbangan*, Ps. 90.

<sup>160</sup> ICAO, *Convention on International Civil Aviation*, Preamble.

*ASEAN Open Sky Agreement* 2015. Bagi ASEAN, isu mengenai open sky bukanlah target atau inisiatif baru. Sejak Desember 1995, para pemimpin negara ASEAN telah berkumpul membahas persiapan tiap-tiap negara anggota untuk menyosong *Open Sky* di kawasan ASEAN.

Perjanjian *open sky* mencakup beberapa ketentuan yang mengikat negara-negara anggota ASEAN melalui: *open market, level playing field, pricing, cooperative marketing arrangement, dispute resolution, charter market, safety and security*, dan *optional 7th freedom of cargo right*.<sup>161</sup> Sebagaimana yang digariskan dalam Visi ASEAN 2020, ASEAN bercita-cita membentuk suatu integrasi ekonomi regional yang disebut ASEAN Economic Community, yang diharapkan dapat memperkuat daya saing global dalam menghadapi persaingan dari negara besar Asia, seperti Cina dan India. Dalam rangka mewujudkan suatu komunitas ekonomi ASEAN, dilakukan percepatan liberalisasi 12 sektor prioritas yang salah satunya adalah jasa penerbangan.<sup>162</sup>

ASEAN *Open Sky* sendiri bermula dari pertemuan negara-negara ASEAN dalam Bali Concord II di tahun 2003 yang merupakan KTT ASEAN yang ke-9 dengan adanya cita-cita membentuk ASEAN Economic Community 2020 dengan angkutan udara menjadi salah satu sektor yang akan diintegrasikan pada tahun 2010. Tindak lanjut dari Bali Concord II adalah diadakannya KTT ke-12 di Cebu, Filipina, pada 12-13 Januari 2007 yang menghasilkan sebuah keputusan penting mengenai percepatan perwujudan komunitas ASEAN yang akan dicapai pada tahun 2015<sup>163</sup>, lima tahun lebih awal dari keputusan sebelumnya yaitu pada tahun 2020. Pada KTT ke-13 di Singapura pada tanggal 20 November 2007 Piagam ASEAN telah diresmikan. ASEAN Charter tersebut ditandatangani oleh 10 pemimpin

---

<sup>161</sup> Marannu Maria Nova.2010. *'Singapura dan Kerja Sama Open Sky di ASEAN'* .Tesis Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 2. <http://www.lontar.ui.ac.id/file>, diakses 1 November 2019.

<sup>162</sup> Majalah Kementerian Perhubungan. *"Pasar Penerbangan Bergeser dari Atlantik ke Asia Pasifik"*.Transmedia, Edisi 5 tahun 2012, hlm. 19.

<sup>163</sup> Ian Thomas, *et. al.*, *Developing of ASEAN's Single Aviation Market and Regional Air Services Arrangement with Dialogue Partners.REPSF II Project No. 07/003* (2008), hlm 13.<http://www.aviation.go.th/doc/public/>, diakses 1 Oktober 2019.

ASEAN dan telah disetujui. Piagam ASEAN merupakan landasan ASEAN untuk mencapai tujuan dan pelaksanaan prinsip-prinsip yang dianut bersama oleh negara-negara anggotanya dalam perwujudan Komunitas Ekonomi ASEAN tahun 2015.

Dalam konteks pelaksanaannya di negara-negara Anggota ASEAN yang bernama *ASEAN Open skies Policy* berlaku terhadap angkutan udara penumpang, kargo baik terjadwal (*schedule flight*) dan pesawat *charter*.<sup>164</sup> *Open Sky* yang juga dikenal sebagai Pasar Penerbangan Tunggal ASEAN (ASEAN-SAM), dimaksudkan untuk meningkatkan konektivitas regional dan domestik, mengintegrasikan jaringan produksi dan meningkatkan perdagangan regional dengan memungkinkan maskapai penerbangan dari negara-negara anggota ASEAN untuk terbang bebas di seluruh wilayah melalui liberalisasi layanan udara di bawah satu pasar transportasi udara tunggal.<sup>165</sup> Seperti tujuan utama pembentukan *open skies agreement* yang di sepakati ASEAN, yaitu:

*(1) To liberalize the rules for international aviation markets and minimize government intervention as it applies to passenger all-cargo and combination air transportation as well as scheduled and charter services; and (2) To adjust the regime under which military and other state-based flights may be permitted.*<sup>166</sup>

Artinya yaitu untuk meliberalisasi aturan pasar penerbangan internasional dan meminimalkan campur tangan pemerintah yang berlaku untuk penumpang semua kargo dan transportasi udara kombinasi serta layanan terjadwal dan charter; dan untuk menyesuaikan rezim di mana militer dan penerbangan berbasis negara lainnya diizinkan. Namun Penanganan masalah kerjasama ekonomi perdagangan tidaklah semudah pengaturan kerjasama di bidang sosial karena menyangkut kepentingan nasional yang

---

<sup>164</sup> C.P.F. Luhulima, dkk, *Masyarakat Asia Tenggara Menuju Asean 2015*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 2.

<sup>165</sup> ASEAN Briefing, "*ASEAN Open Skies Policy To Be Implemented in 2015*", tersedia di <https://www.aseanbriefing.com/news/2015/01/02/asean-open-skies-policy-implemented-2015.html>, di akses 3 November 2019.

<sup>166</sup> *Open skies*, <http://www.asean.org/>, diakses 4 November 2019

sangat peka dan prinsipil.<sup>167</sup> Seperti diketahui negara-negara kelompok ASEAN terdiri dari negara-negara sedang berkembang yang berbeda dalam tingkat kemajuan ekonomi maupun latar belakang sejarah. Struktur ekonomi, letak geografis, dan sumber daya alam yang dimiliki keadaannya hampir bersamaan sehingga hal ini dapat menjadi faktor timbulnya persaingan atau perbenturan kepentingan nasional diantara mereka. Hambatan yang timbul dalam pengaturan perdagangan antar negara ASEAN antara lain menyangkut kepentingan industri nasional masing-masing yang memerlukan perhatian khusus dalam penyusunan kerjasama perdagangan dikawasan ini.<sup>168</sup>

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>169</sup> Kesepakatan-kesepakatan dalam ASEAN *Open Sky* yang dimaksud adalah meliputi:

- i. 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.
- ii. 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

---

<sup>167</sup> Drs. Saauddin Ibrahim dan Pranoto k, *Aspek-Aspek Proteksi Dalam Industri Dan Perdagangan*, cet. 1., (Jakarta: Penerbit Jasa Prasada, 1987), hlm. 37

<sup>168</sup> *Ibid.*,

<sup>169</sup> Chris Whittle, 2012, *Open Skies dan Maskapai Penerbangan Indonesia*, Jurnal Praksa, hlm. 19.

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.

Yang dimaksud kebebasan ketiga tersebut adalah hak suatu penerbangan berjadwal untuk mengangkut penumpang dengan tujuan negara pertama yang berasal dari negara airline itu sendiri. Contohnya Garuda Indonesia mengangkut penumpang dari Indonesia ke Singapura. Kebebasan keempat yaitu hak suatu maskapai penerbangan untuk mengangkut atau menurunkan penumpang dari negara pertama menuju negara asal airline. Contohnya Garuda Indonesia mengangkut penumpang dari Singapura menuju Indonesia. Kebebasan kelima yaitu hak bagi maskapai penerbangan suatu negara anggota untuk mengambil penumpang atau kargo dari negara lain dan membawanya ke negara ketiga. Contohnya Garuda Indonesia mengangkut penumpang atau barang dari Singapura menuju Malaysia atau sebaliknya.

### BAB III

## STATUS HUKUM OPERASIONAL MASKAPAI ASING DI INDONESIA

Di dalam hukum internasional, setiap pesawat udara sipil yang digunakan untuk melakukan penerbangan internasional harus memiliki tanda pendaftaran dan kebangsaan (*nationality and registration mark*).<sup>170</sup> Pendaftaran dan kebangsaan pesawat udara menggunakan prinsip pendaftaran tunggal, tidak ada pesawat secara resmi diakui mempunyai pendaftar ganda (*double registration*),<sup>171</sup> sehingga pesawat udara hanya dapat di daftarkan bilamana telah dihapus pendaftaran sebelumnya.

Menurut Konvensi Paris 1919 pesawat udara dapat di daftarkan bila dimiliki oleh warga negaranya. Tidak ada perusahaan penerbangan yang dapat mendaftarkan pesawat udara sebagai pemiliknya kecuali perusahaan tersebut dimiliki oleh warga negara dari negara pendaftar atau presiden atau pemimpin perusahaan penerbangan yang adalah warga negara dari negara pendaftar atau 2/3 modal saham perusahaan penerbangan memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh negara pendaftar. Dengan demikian pemilikan merupakan syarat mutlak pendaftaran pesawat udara. Tetapi setelah lahirnya Konvensi Havana 1928, persyaratan pemilikan untuk pendaftaran pesawat udara dihapuskan.

Setelah Konvensi Paris 1919 dan Konvensi Havana 1928 dicabut dengan pasal 80 Konvensi Chicago 1944, maka pendaftaran dan kebangsaan pesawat udara diatur dalam Chapter III dari pasal 17 sampai pasal 21 Konvensi Chicago 1944. Menurut Chapter III Konvensi Chicago 1944, pesawat udara tidak diizinkan memiliki pendaftaran ganda (*double registration*).<sup>172</sup> Tata cara pemindahan pendaftaran dan kebangsaan dari suatu negara ke negara lain di atur oleh hukum Nasional masing-masing negara.<sup>173</sup>

---

<sup>170</sup> ICAO, *Convention on International Civil Aviation*, article. 20

<sup>171</sup> *Ibid.*, article. 18.

<sup>172</sup> *Ibid.*, “An aircraft cannot be validly registered in more than one State, but its registration may be changed from one State to Another.”

<sup>173</sup> *Ibid.*, article 19: “The Registration or transfer on registration of aircraft in any contracting State shall be made in accordance with its laws and regulations.”

Di Indonesia secara umum terdapat dua periode pengaturan tentang status hukum pendaftaran dan kebangsaan angkutan udara yang beroperasi di Indonesia yaitu Masa Pemberlakuan Undang-Undang tentang Penerbangan sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1999 dan masa setelah Pemberlakuan Undang-Undang tentang Penerbangan sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1999 tentang penerbangan.

#### A. Masa Pemberlakuan Undang-Undang tentang Penerbangan sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Penerbangan

Dalam kerangka dasar kebijaksanaan ekonomi mengenai penerbangan dan angkutan udara, awal mulanya dapat di jumpai dalam Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang No. 83 tahun 1958 tentang Penerbangan, ketetapan MPRS No.XXIII/MPRS/1966 Pembaharuan Kebidjaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan dan Undang-undang No.1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.

Sedangkan pengaturan pendaftaran dan kebangsaan pesawat udara di Indonesia mengalami tiga kali perubahan masing-masing yang diatur dalam Undang- Undang Nomor 83 Tahun 1958,<sup>174</sup> Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992,<sup>175</sup> dan terakhir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.<sup>176</sup>

Ketentuan Undang-Undang Nomor 83 tahun 1958 membahas pendaftaran dan kebangsaan pesawat udara dicantumkan dalam bab III pasal 2, pasal 9, pasal 10, pasal 11, dan pasal 12, dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:<sup>177</sup>

- a. Kewajiban bagi pesawat udara sipil yang di gunakan di dalam dan di atas wilayah Republik Indonesia untuk memiliki tanda kebangsaan dan tanda pendaftaran.

---

<sup>174</sup> Indonesia (1), *Undang-Undang tentang Penerbangan*, UU No. 83 Tahun 1958, LN No. 159 Tahun 1958, TLN No. 1687.

<sup>175</sup>Indonesia (2), *Undang-Undang tentang Penerbangan*, UU No. 15 Tahun 1992, LN No. 53 Tahun 1992, TLN No. 348.

<sup>176</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penerbangan*,

<sup>177</sup> Indonesia, Kementerian Perhubungan, *Civil Aviation Safety Regulation (CASR) RI*, Kep. Menteri Perhubungan No. T11/2/4/U, 30 November 1960.

- b. Disediakan suatu Buku Daftar Pesawat Udara (*Register of Civil Aircraft*), di Dirjen Perhubungan Udara untuk keperluan pendaftaran pesawat udara sipil tersebut.
- c. Pendaftaran untuk pesawat udara militer selanjutnya diatur oleh Menteri Pertahanan secara terpisah dan diusahakan agar-tanda-tanda pesawat udara sipil tidak mudah dianggap sebagai pesawat udara militer.
- d. Pesawat udara yang sudah didaftarkan dalam Buku Daftar Pesawat Udara akan memperoleh kebangsaan Indonesia. Undang-undang ini juga memberikan pengakuan pada tanda pendaftaran diperoleh suatu pesawat udara di luar negeri.
- e. **Pesawat udara milik bangsa asing tidak dapat didaftarkan lagi di Indonesia** yang berarti bahwa Indonesia tidak mengakui pendaftaran ganda atau dwi nasionalitas/kebangsaan.

Selanjutnya dalam peraturan-peraturan Keselamatan penerbangan Sipil yang di keluarkan oleh Kementerrian Perhubungan, atau yang di kenal dengan *Civil Aviation Safety Regulation (CASR) Part 1 tentang Registratioin and Marking of Aircraft*, di muat ketentuan-ketentuan pelaksanaan undang-undang nomor 83 tahun 1958 bab III di atas, tentang tanda-tanda pendaftaran<sup>178</sup> yang mana Pendaftaran harus di tujukan kepada Direktur (baca: Direktur Jenderal Perhubungan Udara), dalam bentuk dan menurut cara yang ditetapkan oleh Direktur, dengan persyaratan-persyaratan bahwa suatu pesawat udara dapat didaftarkan di Indonesia hanya, tanpa terkecuali hanya, apabila<sup>179</sup>:

- a. Pesawat udara tersebut **dimiliki secara penuh** oleh seorang atau beberapa orang yang memenuhi kualifikasi sebagai pemilik (*owner*) atau beberapa pemilik (*owners*) suatu pesawat udara yang terdaftar di Indonesia dan pesawat udara tersebut tidak terdaftar menurut hukum negara asing lain;

---

<sup>178</sup> Pendaftaran Pesawat Udara Sipil di muat dalam suatu daftar yang memuat: 1.Nomor dan sertifikat pendaftaran, 2.Tanda nasionalitas dan tanda pendaftaran, 3. Tujuan penggunaan pesawat udara tersebut menurut industri pesawat udara yang bersangkutan, 4. Nomor series pesawat udara, 5. Nama, alamat pemilik, terdaftar; 6. Tanggal pendaftaran pesawat udara tersebut; 7. Jenis usaha (operations) dari pesawat udara yang dimohon untuk didaftarkan.

<sup>179</sup> Indonesia, Kementerian Perhubungan, *Civil Aviation Safety Regulation (CASR) Part 1 tentang Registratioin and Marking of Aircraft*.

- b. Semua bea yang dibebankan dan harus dibayar menurut hukum Indonesia yang berkaitan dengan impor pesawat udara tersebut ke Indonesia, telah dilunasi<sup>180</sup>;
- c. Pesawat udara tersebut telah disertifikasi dan dilengkapi sesuai dengan persyaratan-persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan ini, sesuai dengan jenis usaha penerbangan (*operation*) yang dimohon dalam pendaftaran tersebut.

Syarat pemilikan penuh di atas menetapkan juga siapa yang dimaksud dengan orang atau beberapa orang yang dapat dikualifikasikan sebagai pemilik suatu pesawat udara yang dapat didaftarkan, yaitu:

- (i) Warga negara Indonesia
- (ii) Departemen-departemen atau badan-badan pemerintahan (*agencies*) Indonesia, dan
- (iii) Perusahaan yang didirikan dan tunduk pada perundang-undangan Indonesia, yang pimpinan (*Chairman*) atau orang yang berkedudukan sebagai pimpinan perusahaannya, dengan nama apapun kedudukan itu tersebut, dan paling sedikit dua per tiga dari para direktur atau mereka yang menduduki kedudukan sebagai direktur, dengan nama apapun kedudukan ini tersebut, adalah warga negara Indonesia.

Jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 83 Tahun 1958, **pesawat udara milik orang asing tidak dapat didaftarkan di Indonesia, pesawat udara milik orang asing dinyatakan tidak sah didaftarkan di Indonesia.**<sup>181</sup>

Berdasarkan ketentuan tersebut berarti bahwa hanya pesawat udara milik warga negara Indonesia yang dapat didaftarkan di Indonesia. Ketentuan demikian kurang mendukung untuk pengadaan pesawat udara di Indonesia, karena untuk memiliki pesawat udara harus dibeli oleh warga negara atau badan hukum Indonesia, padahal harga pesawat udara cukup mahal.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> Indonesia, Kementerian Perhubungan, *Civil Aviation Safety Regulation (CASR) Part 40-45*, dan Surat Keputusan Dirjen Perhubungan Udara No.SKEP/1246/VI/76 tentang Perubahan Peraturan Penerbangan (CASR) part 40 dan 42, tertanggal 22 Juni 1976, SKEP/2029/XII/76.

<sup>181</sup>Indonesia (1), *Undang-Undang tentang Penerbangan*, Ps. 12.

<sup>182</sup> Menurut Annual Report of the Council 1988: Documentation for the Session in the Assembly in 1990, pesanan pesawat udara tahun 1987 sebuah pesawat udara jet baru dapat mencapai harga US\$39.000.000.00; meningkat menjadi US\$47.000.000.00 pada 1988, 1990 dapat mencapai

Dalam perubahan Undang-Undang Nomor 83 Tahun 1958, yaitu Undang-undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan, ketentuan persyaratan dan kebangsaan pesawat udara sedikit di longgarkan, tanpa mengurangi prinsip bahwa pesawat udara tetap harus di miliki oleh warga negara maupun badan hukum Indonesia.

Pasal 9 Undang-undang Nomor 15 Tahun 1992 menjelaskan bahwa pesawat udara sipil dapat di daftarkan di Indonesia apabila di miliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia yang didirikan dan berkedudukan di Indonesia atau badan hukum Indonesia yang sebahagian sahamnya dimiliki oleh warga negara Indonesia atau pesawat udara sipil yang di gunakan oleh warga negara Indonesia atau lembaga-lembaga tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk pemakaian paling sedikit dalam waktu 2 tahun berdasarkan suatu perjanjian sewa guna usaha (*leasing*) atau *carter* atau dengan bentuk persetujuan lainnya asalkan pesawat udara tersebut tidak di daftarkan di negara lain. Ketentuan tidak didaftarkan di dimaksudkan untuk mengikuti ketentuan Pasal 17 Konvensi Chicago 1944 yang menganut konsep pendaftaran tunggal (*single registration concept*).<sup>183</sup>

Ketentuan pendaftaran dan kebangsaan pesawat udara di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tetap mempertahankan prinsip bahwa pesawat udara harus di miliki oleh warga negara atau badan hukum Indonesia, namun demikian untuk menunjang kebutuhan pengadaan pesawat udara oleh perusahaan penerbangan nasional, pesawat udara sipil yang dimiliki oleh warga negara atau badan hukum asing dapat di daftarkan di Indonesia asalkan di kuasai atau digunakan oleh warga negara atau badan hukum atau lembaga-lembaga tertentu yang di izinkan oleh pemerintah. Sebagaimana di sebutkan di atas, dalam hukum Belanda, warga negara atau badan hukum Belanda yang tinggal di luar negeri Belanda dapat mendaftarkan pesawat udaranya di Belanda. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992. Berdasarkan ketentuan

---

US\$75.000.000.00, terakhir pesanan pesawat udara Airbus 380 dapat mencapai US\$ 225.000.000.00, semua bervariasi tergantung peralatan yang dipesan.

<sup>183</sup> Prof. DR K Martono, SH. LLM, dan DR. Amad Sudiro, SH, MH, MM, *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 276.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tersebut di atas, **seorang warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar negeri Indonesia, tidak dapat mendaftarkan pesawat udara miliknya yang ada di Indonesia.**<sup>184</sup>

Dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 belum diatur mengenai pengajuan pendaftaran pesawat udara, sehingga ketentuan lebih lanjut berdasarkan Peraturan Pemerintah.

B. Masa Pemberlakuan Undang-Undang tentang Penerbangan Setelah Undang-undang Nomor 1 tahun 1999 tentang Penerbangan

Tinjauan mengenai perkembangan konsep nasionalitas dalam Hukum Udara Internasional telah menunjuk pada di terimanya prinsip bahwa suatu Pesawat udara harus memiliki nasionalitas dari negara dimana pesawat udara tersebut di daftarkan. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 19 Konvensi Chivago 1944 mengenai kewajiban Negara anggota untuk mengatur perihal pendaftaran dan pemindahan pendaftaran dari Register (*publik*) Pesawat Udara.<sup>185</sup>

Konvensi Chicago 1944 beserta *Annexes*-nya juga memuat ketentuan-ketentuan yang luas mengenai kewenangan Negara Pendaftar Pesawat Udara (*State of Registration*) untuk melakukan *effective control* atas pesawat udara serta usaha pengoperasian pesawat udara yang membawa benderanya. Sebaliknya, kewajiban-kewajiban yang melekat pada pesawat udara terdaftar cukup luas.<sup>186</sup>

Negara-negara Anggota Konvensi Chicago 1944 yang dewasa ini berjumlah 157 negara, telah menetapkan ketentuan-ketentuan pelaksanaan dari pokok-pokok yang diatur dalam Konvensi Chicago di atas, baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan nasional lainnya.

---

<sup>184</sup> *Ibid.*,

<sup>185</sup> ICAO, *Convention On International Civil Aviation*, article. 19.

<sup>186</sup> Verschoor, Diederiks, *Some Observations on the Registration of Aircraft*, hlm. 55. Diatur dalam bab II tentang penerbangan di atas wilayah Negara Anggota: pasal 5, hak penerbangan tidak tetap; pasal 7: Cabotage; Pasal 9; Daerah-daerah terlarang; pasal 10: pendaftaran di abi pelabuhan dan lain-lain; pasal 16: pencarian pesawat udara. Bab IV tentang cara-cara membantu penerbangan udara; pasal 25: pesawat udara dalam keadaan distress; pasal 26: investigasi kecelakaan pesawat udara; pasal 27: pengecualian penuntutan hak paten. Bab V tentang syarat-syarat yang harus dipenuhi pesawat udara; pasal 29: dokumen yang harus dibawa pesawat udara; Dimuat dalam peraturan-peraturan Keselamatan Penerbangan Sipil/Civil Aviation Safety Regulations (CASR) RI, Kep.Menteri Perhubungan No. T11/2/4 U, 30 November 1960.

Dalam UU NO.1/2009, pengaturan lebih lanjut tentang pendaftaran dan kebangsaan pesawat udara terdapat pada pasal 25 ayat 2 yang menyatakan bahwa pesawat udara sipil yang dapat didaftarkan di Indonesia harus memenuhi ketentuan sebagai berikut;

- 1) Tidak terdaftar di negara lain;
- 2) Dimiliki oleh warga negara Indonesia atau dimiliki oleh badan hukum Indonesia;
- 3) Dimiliki oleh warga negara asing atau badan hukum asing dan dioperasikan oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia untuk jangka waktu pemakaiannya minimal 2 (dua) tahun secara terus menerus berdasarkan suatu perjanjian;
- 4) Dimiliki oleh instansi pemerintah atau pemerintah daerah, dan pesawat udara tersebut tidak dipergunakan untuk misi penegakan hukum; atau
- 5) Dimiliki oleh warga negara asing atau badan hukum asing yang pesawat udaranya dikuasai oleh badan hukum Indonesia berdasarkan suatu perjanjian yang tunduk pada hukum yang disepakati para pihak untuk kegiatan penyimpanan, penyewaan, dan/atau perdagangan pesawat udara.”

Tuntutan persaingan serta tantangan bagi industri angkutan udara di Indonesia yang cukup tinggi membuat pemerintah Indonesia mau tidak mau harus terus berbenah, salah satunya pembenahan pengaturan dibidang penanaman modal baik asing maupun nasional. Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia. Penanaman modal adalah bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dalam upaya untuk meningkatkan akumulasi modal, menyediakan lapangan kerja, menciptakan transfer teknologi, melahirkan tenaga-tenaga ahli baru, memperbaiki kualitas sumberdaya manusia dan menambah pengetahuan serta membuka akses kepada pasar global.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> Suparji dalam Rebecca Trent, *Implications For Foreign Direct Investment In Sub-Saharan Africa Under The African Growth Opportunity Act*, *Northwestern Journal of International Law and Business*, Vol. 23 (2002) hlm. 236.

Dalam Pasal 84 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, menetapkan Angkutan udara niaga dalam negeri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara nasional yang telah mendapat izin usaha angkutan udara niaga. Lebih lanjut prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 85 yang mengatur bahwa angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara niaga nasional baik milik Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) maupun Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang telah mendapat izin usaha angkutan udara niaga berjadwal. Penjelasan pasal tersebut di atas, dimaksudkan bahwa kegiatan angkutan udara niaga berjadwal adalah pelayanan angkutan udara niaga dalam rute penerbangan yang dilakukan secara tetap dan teratur.

Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 Tentang Daftar Negatif Investasi (selanjutnya disebut Perpres DNI), merupakan perpanjangan dari pengaturan Bidang Usaha yang diatur dalam Pasal 12 UUPM,<sup>188</sup> menyatakan: “Kriteria dan persyaratan bidang usaha yang tertutup dan yang terbuka dengan persyaratan serta daftar bidang usaha yang tertutup dan yang terbuka dengan persyaratan masing-masing akan diatur dengan Peraturan Presiden.”

Dalam Perpres DNI, investasi terkait penerbangan adalah masuk ke dalam Sektor Perhubungan. Cukup banyak bidang usaha yang diatur dalam Perpres DNI. Terkait angkutan udara, perpres ini membagi menjadi tiga bagian, yaitu: Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri, Angkutan Udara Niaga Berjadwal Luar Negeri Angkutan Udara Niaga Tidak Berjadwal, serta Angkutan Udara Bukan Niaga dengan daftar kegiatan dalam Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) Kategori H, Pengangkutan dan Pergudangan. Berikut tabel Kegiatan dalam Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI), masuk kedalam Kategori H, Pengangkutan dan Pergudangan:

---

<sup>188</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanaman Modal*, UU Nomor 25 Tahun 2007, LN No. 67 Tahun 2007, TLN 4724, Ps. 12 ayat 4.

No.	Kode KBLI	Bidang Usaha	Keterangan	Syarat
1	51101	Angkutan Udara Berjadwal Dalam Negeri Umum Untuk Penumpang	Kelompok ini mencakup usaha pengangkutan penumpang dengan pesawat udara berdasarkan pada rute dan jadwal tertentu dengan tujuan kota-kota atau provinsi di dalam negeri. Termasuk usaha persewaan angkutan udara dengan operatornya.	1. Penanam Modal Asing Maksimal 49% 2. Pemilik modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemilik modal asing ( <i>single majority</i> ).
2	51102	Angkutan Udara Berjadwal Dalam Negeri Perintis Untuk Penumpang	Kelompok ini mencakup usaha pengangkutan penumpang dengan pesawat udara berdasarkan pada rute dan jadwal tertentu pada penerbangan dalam negeri yang digunakan untuk menghubungkan daerah terpencil atau pedalaman (daerah yang moda	3. Penanam Modal Asing Maksimal 49% 4. Pemilik modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemilik modal asing ( <i>single majority</i> ).

			<p>transportasi lain tidak ada dan atau kapasitas kurang memenuhi permintaan) dan atau untuk mendorong pertumbuhan dan pengembangan wilayah, dan atau untuk mewujudkan stabilitas pertahanan keamanan Negara. Termasuk usaha persewaan angkutan udara dengan operatornya</p>	
3	51103	<p>Angkutan Udara Berjadwal Luar Negeri Untuk Penumpang</p>	<p>Kelompok ini mencakup usaha pengangkutan penumpang dengan pesawat udara berdasarkan pada rute dan jadwal tertentu dengan tujuan kota-kota di luar negeri. Termasuk usaha persewaan angkutan udara dengan operatornya</p>	<p>1. Penanam Modal Asing Maksimal 49%</p> <p>2. Pemilik modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemilik modal asing (<i>single majority</i>).</p>

4	51104	Angkutan Udara Tidak Berjadwal Dalam Negeri Untuk Penumpang	Kelompok ini mencakup usaha pengangkutan penumpang dengan pesawat udara berdasarkan penerbangan tidak berjadwal yang dilakukan secara komersial pada penerbangan dalam negeri. Termasuk usaha persewaan angkutan udara dengan operatornya.	1. Penanam Modal Asing Maksimal 49% 2. Pemilik modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemilik modal asing ( <i>single majority</i> ).
5	51105	Angkutan Udara Tidak Berjadwal Dalam Negeri Perintis Untuk Penumpang	Kelompok ini mencakup usaha pengangkutan penumpang dengan pesawat udara berdasarkan pada penerbangan tidak berjadwal yang dilakukan secara komersial pada penerbangan dalam negeri yang menghubungkan daerah-daerah pedalaman yang belum terdapat moda transportasi.	1. Penanam Modal Asing Maksimal 49% 2. Pemilik modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemilik modal asing ( <i>single majority</i> ).

			Termasuk usaha persewaan angkutan udara dengan operatornya.	
6	51109	Angkutan Udara Untuk Penumpang Lainnya	Kelompok ini mencakup usaha pengangkutan udara untuk penumpang yang tidak diklasifikasikan di tempat lain. Termasuk usaha persewaan angkutan udara dengan operatornya.	1. Penanam Modal Asing Maksimal 49% 2. Pemilik modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemilik modal asing ( <i>single majority</i> ).

Berdasarkan DNI bidang transportasi merupakan bidang usaha terbuka bersyarat.<sup>189</sup> Yang dimaksud dengan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan adalah Bidang Usaha tertentu yang dapat diusahakan untuk kegiatan Penanaman Modal dengan persyaratan, yaitu dicadangkan untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah serta Koperasi, Kemitraan, kepemilikan modal, lokasi tertentu, perizinan khusus, dan penanam modal dari negara *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN).<sup>190</sup> Artinya dalam bidang usaha transportasi, perusahaan asing harus bermitra dengan pelaku usaha lokal dengan proporsi Penanam Modal Asing Maksimal 49% dan Pemilik modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemilik modal asing (*single majority*). Untuk melaksanakan ketentuan ini, maka pengusaha asing dan pengusaha lokal

<sup>189</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal*, Perpres Nomor 44 Tahun 2016, Ps. 1 ayat 3.

<sup>190</sup> *Ibid.*, Ps. 1 angka 4.

membentuk suatu perusahaan baru yang di sebut perusahaan *Joint Venture* (perusahaan patungan) dimana mereka menjadi pemegang saham yang besarnya sesuai dengan yang disepakati.<sup>191</sup>

### C. Pendirian Badan Usaha Angkutan Udara

Untuk dapat beroperasi di Indonesia, pihak asing harus memperhatikan ketentuan yang ada, yang antara lain adalah: (i) Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM) (ii) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, dan (iii) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP OSS) dan (iv) Peraturan Menteri Perhubungan No. 45 tahun 2015 tentang Persyaratan Kepemilikan Modal Badan Usaha di Bidang Transportasi.

Dalam UUPM, yang dimaksud Penanaman modal asing adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri.<sup>192</sup> Sedangkan yang di maksud modal asing adalah modal yang dimiliki oleh negara asing, perseorangan warga negara asing, badan usaha asing, badan hukum asing, dan/atau badan hukum Indonesia yang sebagian atau seluruh modalnya dimiliki oleh pihak asing.<sup>193</sup>

Penanaman modal asing wajib dalam bentuk perseroan terbatas berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di dalam wilayah negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.<sup>194</sup> Dalam Undang-undang penerbangan 2009 tidak terdapat ketentuan yang mengatur kerja sama antar perusahaan penerbangan baik antara perusahaan angkutan udara

---

<sup>191</sup> Erman Radjagukguk, *Hukum Investasi di Indonesia*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indoensia, 2005) hlm. 116-117.

<sup>192</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanaman Modal*, Ps.1 Ayat 6.

<sup>193</sup> *Ibid.*, Ps. 1 ayat 8

<sup>194</sup> *Ibid.*, Ps. 5.

niaga dalam negeri satu terhadap yang lain, maupun antara perusahaan angkutan udara niaga dalam negeri dengan perusahaan angkutan udara niaga asing, demikian pula tidak ada usul mengenai kerja sama antar perusahaan penerbangan, namun demikian dalam pembahasan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia perlunya ada kerja sama antara perusahaan angkutan udara niaga dalam negeri satu terhadap yang lain maupun kerja sama antara perusahaan angkutan udara niaga dalam negeri dengan perusahaan angkutan udara niaga asing, namun demikian dalam hal kerja sama dengan angkutan udara niaga asing, ada pembatasan komposisi modalnya. Pengalaman membuktikan bahwa aliansi antara perusahaan angkutan udara niaga berjadwal nasional dengan asing yang modalnya terbagi atas beberapa pemilik modal, di mana modal nasional 51% dengan modal asing 49% ternyata modal nasional dipecah menjadi lebih kecil lagi misalnya 35% dengan 16%, sehingga komposisi modalnya menjadi 35%, 16% modal nasional dengan 49% modal asing. Berdasarkan komposisi demikian maka dalam rapat pemegang saham akan dikuasai oleh modal asing sehingga kebijakan perusahaan berada di perusahaan penerbangan asing.<sup>195</sup>

Hal isi sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal, Pasal 1 Ayat 3 dan lampirannya yang menyatakan Penanam Modal Asing Maksimal 49% Pemilik modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemilik modal asing (*single majority*). Dan sesuai dengan prinsip kepemilikan (*ownership principle*) di dalam perjanjian angkutan udara internasional timbal balik,<sup>196</sup> karena itu UU

---

<sup>195</sup> Prof. Dr. HK. Martono SH LLM dan Amas Sudiro SH, MH, MM, *Hukum Angkutan Udara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 23.

<sup>196</sup> Prinsip kepemilikan perusahaan penerbangan biasanya selalu dicantumkan di dalam perjanjian internasional misalnya perjanjian dengan Malaysia "*Each contracting Party shall have the right to refuse to accept the designation of an airlines and to withhold or revoke the grant to an air line of the privilege specified in paragraph (2) of Article II of the present agreement or to impose such conditions as it may deem necessary on the exercise by an airline of those privilege in any case where it is not satisfied that substantial ownership and effective control of that airline are vested in the Contracting Party designating the airline or in nationals of the Contracting Party designating the airlines.*" Tersedia dalam Prof. Martono, *Hukum Angkutan Udara*, hlm. 23-24.

No.1/2009 mengatur kepemilikan modal *single majority* dalam kerja sama internasional.

Dalam UU No.1/2009, kerja sama perusahaan penerbangan diatur di dalam Pasal 88. Menurut pasal tersebut badan usaha angkutan udara niaga berjadwal (*scheduled airlines*) dapat melakukan kerja sama angkutan udara dengan badan angkutan udara niaga berjadwal nasional lainnya untuk melayani angkutan udara dalam negeri dan/atau luar negeri. Tujuan utama kerja sama tersebut dimaksudkan agar perusahaan penerbangan dapat lebih kuat bersaing dengan perusahaan penerbangan lainnya. Di samping itu, badan angkutan udara niaga berjadwal nasional dapat juga melakukan kerja sama dengan perusahaan angkutan udara asing untuk melayani angkutan udara luar negeri<sup>197</sup>, namun demikian dalam hal modal badan usaha angkutan udara niaga nasional yang dimiliki oleh badan hukum Indonesia atau warga negara Indonesia dengan warga negara asing atau badan hukum asing, terbagi atas beberapa pemilik modal, salah satu pemilik modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemilik modal asing (*single majority*). Ketentuan demikian dimaksudkan agar kepemilikan dan penguasaan modal (*ownership and effective control*) tetap berada pada badan hukum atau warga negara Indonesia.<sup>198</sup>

Yang di maksud Badan usaha angkutan udara adalah Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau badan hukum Indonesia berbentuk perseroan terbatas atau koperasi, yang kegiatan utamanya mengoperasikan pesawat udara untuk digunakan mengangkut penumpang, kargo dan/atau pos dengan memungut pembayaran.<sup>199</sup> Menteri Perhubungan telah menerbitkan suatu peraturan mengenai penyelenggaraan angkutan udara yang mensyaratkan bahwa kegiatan angkutan udara niaga hanya dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara yang berbentuk Perseroan Terbatas, yang dalam hal

---

<sup>197</sup>Indonesia, Undang-undang tentang Penerbangan, Ps. 88.

<sup>198</sup> *Ibid.*,

<sup>199</sup> Indonesia, Kementerian Perhubungan, *Peraturan Menteri Perhubungan tentang Persyaratan Kepemilikan Modal Badan Usaha di Bidang Transportasi*, Permenhub No. 45 tahun 2015, Ps. 1 ayat 3.

ini diwajibkan agar seluruh atau sebagian besar modal Perseroan Terbatas tersebut dimiliki oleh badan hukum Indonesia atau warga negara Indonesia.

Hal tersebut merupakan salah satu syarat untuk Menteri dapat menerbitkan izin usaha angkutan udara niaga melalui Direktur Jenderal Perhubungan Udara. Salah satu persyaratan untuk permohonan izin usaha angkutan udara niaga adalah bahwa pemohon melampirkan akta pendirian perusahaan dalam bentuk Perseroan Terbatas yang telah disahkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Syarat bahwa bentuk badan usaha angkutan udara harus berbentuk Perseroan Terbatas tersebut selaras dengan UU Penanaman Modal, yaitu bahwa penanaman modal asing wajib dalam bentuk Perseroan Terbatas berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di dalam wilayah negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.

Undang-undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal Pasal 25 ayat 4 menyatakan bahwa “Perusahaan penanaman modal yang akan melakukan kegiatan usaha wajib memperoleh izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dari instansi yang memiliki kewenangan, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang.” Izin sebagaimana dimaksud diperoleh melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu.<sup>200</sup>

Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) adalah kegiatan penyelenggaraan perizinan dan nonperizinan berdasarkan mandat dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan nonperizinan yang proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap terbitnya dokumen yang dilakukan dalam satu tempat.<sup>201</sup> PTSP Pusat dilakukan di Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM).<sup>202</sup> Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) sebagai badan yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan izin bagi para investor untuk menjalankan usahanya di Indonesia bertugas untuk

---

<sup>200</sup> Indonesia, Undang-Undang *Undang-Undang tentang Penanaman Modal*, UU Nomor 25 Tahun 2007, LN. No. 67 Tahun 2007, TLN. No. 4724 Tahun 2007, Ps. 25 ayat (5).

<sup>201</sup> Badan Koordinasi Penanaman Modal, *Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia Tentang Pedoman Dan Tata Cara Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal*, Perka BKPM No. 7 Tahun 2018, Ps. 1 ayat 9.

<sup>202</sup> *Ibid.*, Ps. 1 ayat 10

memastikan bahwa perusahaan-perusahaan yang memperoleh izin penanaman modal telah memenuhi semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal terpenting yang menjadi pertimbangan BKPM dalam mengeluarkan Izin Usaha bagi Perusahaan penanaman modal asing ialah bidang usaha yang hendak dijalankan di Indonesia, oleh karena bidang usaha suatu perusahaan mempengaruhi besar kecilnya bagian saham investor asing.

Izin penanaman modal yang dikeluarkan oleh BKPM terbagi menjadi 2 jenis yakni Izin Prinsip Penanaman Modal dan Izin Usaha Penanaman Modal. Izin Prinsip Penanaman Modal adalah Izin Usaha persiapan bagi para investor yang hendak memulai bisnisnya, dengan izin ini maka para investor diberikan kesempatan untuk dapat mempersiapkan segala sesuatu hingga saat jangka waktu tersebut berakhir perusahaan tersebut telah dalam keadaan siap beroperasi. Sedangkan izin usaha penanaman modal ialah izin yang dikeluarkan oleh BKPM pada saat perusahaan telah berhasil merealisasikan rencana investasi (*investment plan*) mereka atau dengan kata lain saat perusahaan tersebut siap untuk beroperasi.<sup>203</sup>

Namun sejak di keluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP OSS) sistem Perizinan dilakukan melalui OSS. Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau *Online Single Submission* yang selanjutnya disingkat OSS adalah Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi.<sup>204</sup> OSS mengeluarkan izin usaha dan izin komersil kepada pelaku usaha, yang mana Izin Usaha adalah izin yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota setelah Pelaku Usaha melakukan Pendaftaran dan untuk memulai usaha dan/atau

---

<sup>203</sup>Badan Koordinasi Penanaman Modal, *Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal tentang Pedoman dan Tata Cara Izin Prinsip Penanaman Modal*, Perka BKPM No. 14 Tahun 2015, Ps. 9 ayat 4.

<sup>204</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pelayanan Perizinan berusaha Terintegrasi*, Permen No. 24 Tahun 2018, Ps. 1 ayat 5.

kegiatan sampai sebelum pelaksanaan komersial atau operasional dengan memenuhi persyaratan dan/atau komitmen,<sup>205</sup> dan Izin Komersial atau Operasional adalah izin yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota setelah Pelaku Usaha mendapatkan Izin Usaha dan untuk melakukan kegiatan komersial atau operasional dengan memenuhi persyaratan dan/atau Komitmen.<sup>206</sup>

Mengenai pengoperasian pesawat udara diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang No.1 tahun 2009 dimana setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara untuk kegiatan angkutan udara wajib memiliki sertifikat. Sertifikat tersebut yaitu sertifikat operator pesawat udara (*air operator certificate*) yang diterbitkan Direktur Jenderal Perhubungan Udara. Untuk mendapatkan AOC, pelaku usaha melengkapi prosedur sebagai berikut:

1. Memperoleh Izin Usaha Angkutan udara

Untuk memperoleh izin usaha, sebelum pemberlakuan OSS, terlebih dahulu pelaku usaha membuat Pengajuan Izin Prinsip, yang merupakan tahap pertama yang perlu dilakukan dalam pendirian PT. PMA. Pada dasarnya proses pendirian PT. PMA dapat dimulai dengan pembuatan akta pendirian perusahaan dan dilanjutkan dengan pengajuan Izin Prinsip BKPM.<sup>207</sup> Sejak berlakunya OSS, izin prinsip penanaman modal telah digantikan oleh Nomor Induk Berusaha (NIB) yang berfungsi sebagai Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Angka Pengenal Impor (API) dan Akses Kepabeanaan. Berbeda dengan proses perizinan usaha melalui BKPM sebelumnya dimana untuk masing-masing item dokumen tersebut diajukan secara terpisah dan ke instansi yang berbeda, maka di OSS prosesnya sudah disatukan. Untuk memperoleh izin di OSS, pertama kali Pelaku usaha Membuat user-ID, Melakukan log-in ke dalam sistem OSS dengan menggunakan user-ID

---

<sup>205</sup> *Ibid.*, Ps. 1 ayat 8.

<sup>206</sup> *Ibid.*, Ps. 1 ayat 9.

<sup>207</sup> Badan Koordinasi Penanaman Modal, *Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia Tentang Pedoman Dan Tata Cara Perizinan Dan Fasilitas Penanaman Modal*, Perka BKPM No. 13 Tahun 2017, Ps. 17 Ayat (2) : “Permohonan Izin Prinsip Pma Dapat Diajukan Sebelum Atau Setelah Perusahaan Berbadan Hukum Indonesia”.

Mengisi data untuk memperoleh Nomor Induk Berusaha (NIB) Terkhusus untuk usaha baru, melakukan proses untuk memperoleh izin dasar, izin usaha dan/atau izin komersial atau operasional.

Sesuai dengan Pasal 22 ayat (1) PP OSS, saat melakukan pendaftaran, pelaku usaha perseorangan mengisi data paling sedikit: 1) nama dan NIK, 2) alamat tempat tinggal, 3) bidang usaha, 4) lokasi penanaman modal, 5) besaran rencana penanaman modal, 6) rencana penggunaan tenaga kerja, 7) nomor kontak usaha dan/atau kegiatan, 8) rencana permintaan fasilitas fiskal, kepabeanan, dan/atau fasilitas lainnya dan 9) NPWP Pelaku Usaha perseorangan.

Sedangkan pelaku usaha non perseorangan harus mengisi data paling sedikit<sup>208</sup>: 1) nama dan/ atau nomor pengesahan akta pendirian atau nomor pendaftaran; 2) bidang usaha; 3) jenis penanaman modal; 4) negara asal penanaman modal, dalam hal terdapat penanaman modal asing; 5) lokasi penanaman modal; 6) besaran rencana penanaman modal; 7) rencana penggunaan tenaga kerja; 8) nomor kontak badan usaha; 9) rencana permintaan fasilitas perpajakan, kepabeanan, dan/ atau fasilitas lainnya; 10) NPWP Pelaku Usaha non perseorangan; dan 11) NIK penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan.

Sebuah perusahaan berbentuk Perseroan Terbatas (PT) untuk bisa melakukan kegiatan usaha perdagangan misalnya, proses yang berjalan sebelum adanya OSS adalah dengan menyelesaikan proses pendiriannya mulai dari akta dan Surat Keputusan Kementerian Hukum dan HAM dan selanjutnya mengurus dokumen legalitas dan perizinan usaha di tempat yang berbeda. Misalnya SKDP diurus di kelurahan, NPWP perusahaan di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) setempat, SIUP dan TDP di kantor kecamatan atau walikota. Dengan adanya OSS sebagai aturan terbaru pendirian perusahaan dan izin usaha, setelah proses pendirian perusahaan berbentuk PT selesai maka proses pengajuan izin usaha dilakukan secara terintegrasi melalui portal OSS. Ditambah lagi, platform OSS ini sudah terhubung dengan sistem

---

<sup>208</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pelayanan Perizinan berusaha Terintegrasi*, Ps. 22 ayat 2.

Administrasi Hukum Umum (AHU). Jadi, pada saat pengisian informasi di OSS, data-data yang terkait dengan pendirian PT yang ada di AHU bisa ditarik ke portal OSS.

Dalam memenuhi pengisian data di OSS, Pelaku usaha harus memperhatikan bidang usaha yang sesuai berdasarkan ketentuan pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Penanaman Modal Nomor 25 Tahun 2007 Pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden menetapkan bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal, baik asing maupun dalam negeri, dengan berdasarkan kriteria kesehatan, moral, kebudayaan, lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan nasional, serta kepentingan nasional lainnya. Atas amanat pasal tersebut kemudian diterbitkan *Investment Negative List* atau Daftar Negatif Investasi (DNI) melalui Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2014 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

Berdasarkan lampiran Daftar Negatif Investasi, penyertaan modal asing untuk kegiatan pada bidang usaha angkutan usaha niaga berjadwal dalam negeri hanya mendapatkan porsi sebesar maksimal 49% dan komposisi modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemilik modal asing (*single majority*).

Terhusus untuk bidang usaha angkutan udara, para investor asing juga harus memperhatikan ketentuan mengenai persyaratan modal badan usaha angkutan udara yaitu:<sup>209</sup>

- 1) Untuk angkutan udara niaga berjadwal yang menggunakan tipe pesawat udara terbesar dan saling menunjang dengan kapasitas lebih dari 70 tempat duduk sekurang-kurangnya modal disetor sebesar Rp 500.000.000.000,00 (Lima ratus milyar rupiah)
- 2) Untuk angkutan udara niaga berjadwal yang menggunakan tipe pesawat udara terbesar dan saling menunjang dengan kapasitas kurang dari 70 tempat duduk sekurang-kurangnya modal disetor sebesar Rp 300.000.000.000,00 (Tiga ratus milyar rupiah)

---

<sup>209</sup> Indonesia, Kementerian Perhubungan, *Peraturan Menteri Perhubungan tentang Persyaratan Kepemilikan Modal Badan Usaha di Bidang Transportasi*, Permenhub No. 45 tahun 2015, Ps. 13 ayat 2.

- 3) Untuk angkutan udara niaga tidak berjadwal yang menggunakan tipe pesawat udara terbesar dan saling menunjang dengan kapasitas lebih dari 70 tempat duduk sekurang-kurangnya modal disetor sebesar Rp 300.000.000.000,00 (Tiga ratus milyar rupiah)
- 4) Untuk angkutan udara niaga tidak berjadwal yang menggunakan tipe pesawat udara terbesar dan saling menunjang dengan kapasitas kurang dari 70 tempat duduk sekurang-kurangnya modal disetor sebesar Rp 150.000.000.000,00 (Seratus lima puluh milyar rupiah)
- 5) Untuk angkutan udara niaga khusus kargo dengan menggunakan semua tipe pesawat udara yang saling menunjang, sekurang-kurangnya modal disetor sebesar Rp 100.000.000.000,00 (Seratus miliar rupiah)
- 6) Surat pernyataan bahwa modal dalam negeri berasal dari dana dalam negeri bagi pemohon izin usaha yang merupakan penanaman modal asing.

Setelah seluruh data di lengkapi, dan berhasil mendapatkan NIB, maka proses selanjutnya adalah mendapatkan Izin Usaha dan Izin Komersial atau Operasional termasuk untuk pemenuhan persyaratan Izin Usaha dan Izin Komersial atau Operasional yang dilakukan dengan membuat komitmen. Komitmen sendiri dalam PP OSS diartikan sebagai pernyataan pelaku usaha untuk memenuhi persyaratan izin usaha dan/atau izin komersial atau operasional. Dengan demikian, pemenuhan komitmen diartikan sebagai aktivitas pelaku usaha dalam memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum dalam pernyataan sebelumnya. Berdasarkan PP OSS, bentuk-bentuk pemenuhan komitmen izin operasional atau izin komersial adalah sertifikasi, standarisasi, atau lisensi.

## 2. Izin Komersial/ Sertifikasi Teknis dan Operasional:

Izin Komersil dalam bidang transportasi udara diatur oleh Kementerian Perhubungan Udara. Izin tersebut dimaksudkan untuk mendapatkkan sertifikat teknis dan operasional yang bertujuan untuk mengevaluasi kemampuan perusahaan penerbangan dalam memenuhi persyaratan sumber daya yang

meliputi:<sup>210</sup> 1) Fasilitas kantor, hangar, penunjang pengoperasian; 2) Peralatan kantor, perawatan pesawat udara, penunjang pengoperasian; 3) Pesawat udara; 4) Sistem dan prosedur jaminan mutu, keselamatan dan keamanan; 5) Kualifikasi sumber daya manusia; 6) Manual/buku-buku panduan mutu, keselamatan dan kemanan; 7) Kemampuan untuk memulai usahanya; dan kemampuan untuk bertahan selama 6 (enam) bulan ke depan sejak memulai kegiatan.

Dalam memenuhi prasyarat tersebut pelaku usaha juga harus Menyampaikan rencana bisnis (*business plan*) untuk kurun waktu minimal 5 (lima) tahun yang sekurangnya memuat :

- 1) Jenis dan jumlah pesawat udara yang akan dioperasikan :
  - a) Angkutan udara niaga berjadwal memiliki paling sedikit 5 (lima) unit pesawat udara dan menguasai 5 (lima) unit pesawat udara dengan jenis yang mendukung kelangsungan usaha sesuai dengan rute yang dilayani;
  - b) Angkutan udara niaga tidak berjadwal memiliki 1 (satu) unit pesawat udara dan menguasai 2 (dua) unit pesawat udara dengan jenis yang mendukung kelangsungan usaha sesuai dengan rute yang dilayani;
  - c) Angkutan udara niaga khusus mengangkut kargo memiliki paling sedikit 1 (satu) unit pesawat udara dan menguasai 2 (dua) unit pesawat udara dengan jenis yang mendukung kelangsungan usaha sesuai dengan rute atau daerah operasi yang dilayani.
- 2) Rencana pusat kegiatan operasi penerbangan (*operation base*) dan rute penerbangan bagi perusahaan angkutan udara niaga berjadwal sekurang-kurangnya menggambarkan; Rencana pusat kegiatan operasi penerbangan (*operation base*); Keseimbangan rute penerbangan; Peta jaringan rute penerbangan; Rute, frekuensi, rotasi

---

<sup>210</sup> Indonesia, *Kementerian Perhubungan, Lampiran Keputusan Menteri Perhubungan tentang Civil Aviation Safety Regulations (CASR), KM 22 tahun 2002 part 121 dan keputusan menteri perhubungan tentang Civil Aviation Safety Regulations (CASR), KM 17 tahun 2003 part 135.*

- diagram penerbangan dan utilisasi pesawat udara yang akan dilayani secara bertahap selama 5 (lima) tahun;
- 3) Aspek pemasaran dalam bentuk potensi permintaan pasar angkutan udara (*demand and supply*) sekurang-kurangnya memuat:
    - a) Peluang pasar angkutan udara secara umum maupun secara khusus pada rute penerbangan atau daerah operasi yang akan dilayani, meliputi :
      - i. Perkembangan jumlah permintaan penumpang atau kargo per tahun untuk jangka waktu sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun terakhir pada rute penerbangan atau daerah operasi yang akan dilayani;
      - ii. Potensi jumlah permintaan penumpang atau kargo per tahun untuk jangka waktu sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun ke depan pada rute penerbangan atau daerah operasi yang akan dilayani;
      - iii. Rencana utilisasi pesawat udara secara bertahap selama 5 (lima) tahun ke depan bagi perusahaan angkutan udara niaga tidak berjadwal; dan
      - iv. Kondisi pesaing yang ada saat ini pada rute penerbangan atau daerah operasi yang akan dilayani.
  - 4) Target dan pangsa pasar yang akan diraih, meliputi: a) Segmen pasar yang akan dilayani sesuai dengan bidang usahanya; dan b) Pangsa pasar (market share) per tahun yang akan diraih pada masing-masing rute penerbangan atau daerah operasi sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun ke depan.
  - 5) Sumber Daya Manusia termasuk teknisi dan awak pesawat udara, sekurang-kurangnya memuat tahapan kebutuhan sumber daya manusia langsung maupun tidak langsung menyangkut kualifikasi dan jumlah per tahun untuk jangka waktu sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun ke depan.
  - 6) Kesiapan dan kelayakan operasi sekurang-kurangnya memuat: Rencana pengadaan, pemeliharaan dan perawatan pesawat udara;

Rencana pengadaan fasilitas pendukung operasional pesawat udara; Rencana pengadaan fasilitas pelayanan penumpang pesawat udara; dan Rencana pemasaran jasa angkutan udara.

- 7) Analisis dan evaluasi dari aspek ekonomi dan keuangan sekurang-kurangnya memuat:
- i. Rencana investasi untuk jangka waktu sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun ke depan;
  - ii. Proyeksi aliran kas (*cashflow*), rugi – laba dan neraca untuk jangka waktu sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun ke depan;
  - iii. Hasil perhitungan yang meliputi : a)Periode pengembalian (*payback period*); b)Nilai bersih saat ini (*net present value*); c)Tingkat kemampulabaan (*profitability index*); d)Tingkat pengembalian hasil intern (*internal rate of return*).

Prosedur Pengajuan Permohonan Izin Komersil diajukan secara tertulis kepada Direktur Jenderal Perhubungan Udara, dengan tembusan Menteri Perhubungan. Pemberian atau penolakan atas permohonan diberikan oleh Direktur Jenderal Perhubungan Udara secara tertulis dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak permohonan diterima secara lengkap. Izin usaha angkutan udara niaga berlaku selama pemegang masih menjalankan kegiatan angkutan udara secara nyata dengan terus menerus mengoperasikan pesawat udara sesuai dengan Izin yang diberikan dan di evaluasi setiap tahun.

## BAB IV

### DAMPAK KEBIJAKAN RUANG UDARA TERBUKA (*OPEN SKY POLICY*) TERHADAP PEMBANGUNAN EKONOMI INDONESIA

Dampak *Open Sky Policy* secara umum tentunya lebih memberi kebebasan kepada maskapai penerbangan dalam menjalankan operasional penerbangan di luar kebangsaannya. Sesuai dengan tujuannya yaitu adalah untuk meliberalisasi jasa transportasi udara baik secara parsial maupun 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, yang berdampak pada melonggarnya peraturan-peraturan dalam industri jasa transportasi udara.<sup>211</sup> Berikut beberapa implementasi dari kebijakan ruang udara terbuka yang memberi dampak positif bagi pembangunan ekonomi Indonesia di bidang transportasi udara.

#### A. Kerjasama Aliansi Penerbangan Dunia (*Global Alliance*) antara Garuda Indonesia dan SkyTeam

Menurut Dr. Riant Nugroho dalam bukunya yang berjudul “Perencanaan Strategis *in Action*,” aliansi adalah persekutuan antara dua perusahaan yang sama-sama kuat guna membangun kekuatan kompetitif yang baru.”<sup>212</sup> Aliansi juga dapat diartikan sebagai persatuan yang dilakukan oleh perseorangan, kelompok ataupun organisasi yang memiliki sumberdaya dan bersedia untuk terlibat secara aktif atau berperan dalam menjalankan tugas dan fungsi tertentu.

Sedangkan aliansi strategis adalah persetujuan mitra usaha antara dua perusahaan yang mungkin menyetujui untuk bekerjasama dalam berbagai cara termasuk usaha bersama, pengembangan produk bersama, alih keterampilan, dan lain-lain.<sup>213</sup> Sehingga, aliansi strategis merupakan sebuah hubungan antara

---

<sup>211</sup> Sakti Adji Sasmita, *Penerbangan dan Bandar Udara*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hlm. 66.

<sup>212</sup> Riant Nugroho, *Perencanaan Strategis in Action*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2010), hlm. 52.

<sup>213</sup> Francois Vellas dan Lionel Becherel, *Pemasaran Pariwisata Internasional: Sebuah Pendekatan Strategis (The International Marketing of Travel and Tourism: A Strategic Approach)*, diterjemahkan oleh Indriati (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hlm. 26.

beberapa kelompok yang mempunyai tujuan yang sama serta melibatkan beberapa bidang bisnis. Pihak yang melakukan aliansi bukan menjadi pesaing bisnis walaupun memiliki kesamaan produk, jasa, atau target. Adanya aliansi ini dimaksudkan untuk melakukan kerjasama yang baik antara para pelaku bisnis. Sehingga suatu perusahaan dapat saling membantu sesuai kemampuan yang di miliki. Sesuai hal tersebut dapat dikatakan aliansi strategis penting bagi perusahaan dalam menjalankan suatu bisnisnya dalam tingkatan yang substansial khususnya dalam sebuah aliansi maskapai penerbangan.

Aliansi strategis memiliki beberapa tipe, diantaranya yaitu *Join Venture*, *Equity Strategic Alliance*, *Nonequity Strategic Alliance*, dan *Global Strategic Alliances (Global Alliance)*.<sup>214</sup> Yang dimaksud dengan *Global Alliances* adalah salah satu tipe strategis yang berarti sebuah kerjasama secara *partnerships* antara dua perusahaan atau lebih dimana terjadi antara lintas Negara dan lintas industri.<sup>215</sup>

Maskapai penerbangan membentuk *Global Alliances* guna menanggapi dan menangani kendala hukum yang membatasi. Undang-undang nasional dengan batasannya yang ketat dalam kewarganegaraan dan investasi asing telah di berlakukan dan terus direvisi dari waktu ke waktu hingga kebijakan *Open Sky* sebagai bentuk liberalisasi penerbangan dunia hadir menjadi landasan maskapai penerbangan untuk melakukan kerjasama aliansi sehingga maskapai penerbangan dapat meningkatkan profitabilitas dan pangsa pasar, mendapat manfaat kenyamanan dari jadwal penerbangan yang efektif, konektivitas, dan pengembangan perusahaan. Tujuan utama dari *Global Alliance* adalah untuk berkontribusi pada profitabilitas maskapai jangka panjang dan pengembangan, jauh melampaui apa yang bisa dicapai oleh maskapai penerbangan secara individual atau bilateral,<sup>216</sup> mendapatkan akses dan sumber daya, mencapai skala ekonomis, dan memberikan layanan yang

---

<sup>214</sup> Malini Yurdiana, *Aliansi Strategis Dari Pengertian Hingga Penggunaannya*, <https://jojonomic.com/blog/aliansi-strategis/>, Diakses 26 September 2019.

<sup>215</sup> *Ibid.*,

<sup>216</sup> Castiglioni, M., Gallego, Á. dan Galán, J.L. , *The virtualization of the airline industry: A strategic process*.(s.l: J. Air Transp. Manag, 2018), hlm. 134–145 (terjemahan lepas oleh penulis)

lebih baik kepada para pelanggan<sup>217</sup>. Selain itu alasan utama lainnya maskapai penerbangan membentuk aliansi adalah pertimbangan ekonomi dimana pembiayaan maskapai penerbangan membutuhkan investasi yang besar sementara profitabilitas industri masih rendah.<sup>218</sup>

Global Alliance memiliki hal koordinasi yang bervariasi serta jangkauan geografis dalam bentuk aliansi khusus rute hingga yang lebih kompleks untuk mengoordinasikan pembagian tarif dan pemasaran inisiatif antar Negara atau wilayah.<sup>219</sup> Global Alliance telah berkembang sebagai jawaban terhadap tuntutan ekonomi pasar global dan peluang yang diberikan oleh inisiatif deregulasi dan liberalisasi.<sup>220</sup> Hal itu yang memberikan petunjuk adanya pembentukan kerjasama antara dua maskapai atau lebih di berbagai bidang setelah meningkatnya persaingan di dalam bisnis sektor udara.

Saat ini, terdapat tiga aliansi maskapai penerbangan terbesar di dunia, yaitu Star Alliance, SkyTeam dan Oneworld. Aliansi besar ini menyumbang 77%<sup>221</sup> dari kapasitas maskapai dunia pada tahun 2014 dengan 62 maskapai.

Garuda Indonesia ikut menjadi bagian Sky Team secara resmi di Tahun 2014, bergabung bersama Aeroflot, Aerolineas Argentinas, Aeromexico, Air Europa, Air France, Alitalia, China Airlines, China Eastern, China Southern, Czech Airlines, Delta Airlines, Kenya Airways, KLM, Korean Air, MEA, Saudi Arabian airlines, Tarom, Vietnam Airlines, dan Xiamen Air.<sup>222</sup> Langkah ini merupakan salah satu upaya Garuda Indonesia agar dapat

---

<sup>217</sup> Adler, N dan Hanany, E, *Regulating Inter-Firm Agreements: The Case Of Airline Codesharing In Parallel Networks*, (s.l: Transp. Res. Part B Meth, 2016), hlm. 31–54 (terjemahan lepas oleh penulis).

<sup>218</sup> Ridha Aditya Nugraha, *Legal Issues Surrounding Airline Alliances And Codeshare Arrangements: Insights For The Indonesian And Asean Airline Industries*, Indonesia Law Review Volume 8 Number 1, (January-April 2018), hlm. 2.

<sup>219</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

<sup>220</sup> *Ibid.*,

<sup>221</sup> Stephen W. Wang, *Do Global Airline Alliances Influence The Passenger's Purchase Decision*, [https://www.researchgate.net/publication/260795391\\_Do\\_global\\_airline\\_alliances\\_influence\\_the\\_passenger's\\_purchase\\_decision](https://www.researchgate.net/publication/260795391_Do_global_airline_alliances_influence_the_passenger's_purchase_decision), di akses 26 November 2019.

<sup>222</sup> Andri Donnal Putera, *Maskapai Internasional Aliansi "Skyteam" Akan Pindah ke Terminal 3*,

memperluas pasar di kawasan Asia Tenggara dan juga dunia. Hal ini berpengaruh terhadap posisi Indonesia di peta industri “*air travel*” dunia, sekaligus mengukuhkan citra Garuda Indonesia sebagai “*World-Class Airline*” dan setara dengan penerbangan terkemuka global lainnya.<sup>223</sup> Selain itu juga memberikan jaringan penerbangan yang lebih luas kepada para pengguna jasa maskapai.

SkyTeam merupakan aliansi yang di dedikasikan untuk menyediakan penumpang dengan pengalaman perjalanan yang lebih berkualitas di setiap langkah perjalanan penumpang. Skyteam bekerjasama dengan 19 maskapai penerbangan anggota yang berada di seluruh jaringan global untuk melayani 630 juta pengguna jasa setiap tahun dengan lebih dari 14.500 penerbangan setiap hari ke 1.150 tujuan di 175 negara.<sup>224</sup>

Untuk bergabung menjadi anggota, maskapai harus melakukan pendaftaran yang memiliki beberapa persyaratan untuk menjadi anggota aliansi Skyteam. Untuk menjadi anggota resmi SkyTeam, calon anggota pertama-tama harus memenuhi standar keamanan, kualitas tinggi, teknologi dan informasi serta pelayanan pelanggan yang berkualitas tinggi. Terdapat lebih dari 100 persyaratan keanggotaan mencakup berbagai bidang yang dikeluarkan oleh Skyteam. Beberapa contoh diantaranya adalah: Pendaftaran *IATA Operational Safety Audit (IOSA)*, yaitu system evaluasi yang diakui dan diterima secara internasional dirancang untuk menilai manajemen operasional dan system control maskapai penerbangan<sup>225</sup>; Akses lounge; dan Pengakuan elit. Skyteam akan memastikan konsistensi calon anggota maskapai dengan meminta tim auditor ahli dari maskapai penerbangan calon anggota untuk melakukan audit,

---

<https://megapolitan.kompas.com/read/2017/05/16/11301461/juni.2017.maskapai.internasional.aliansi.skyteam.akan.pindah.ke.terminal.3> di akses 21 November 2019.

<sup>223</sup> Deo Rizky Sebayang, *Upaya Maskapai Garuda Indonesia Bergabung dengan Aliansi Global Skyteam Dalam Pemasaran Brand*, (Jurnal Online Mahasiswa FISIP Volume 2 No. 2, Oktober 2015), hlm. 4.

<sup>224</sup> SkyTeam, “*Airline Member Requirements*” di <https://www.skyteam.com/en/about/airline-member-requirements> , Diakses 26 November 2019.

<sup>225</sup> IATA, *IATA Operational Safety Audit (IOSA)*, <https://www.iata.org/whatwedo/safety/audit/iosa/pages/index.aspx>, Diakses 9 November 2019.

serta memeriksa secara terperinci apakah persyaratan keanggotaan telah dipenuhi sebelum perusahaan penerbangan dapat bergabung dengan SkyTeam.<sup>226</sup>

Global alliance antar maskapai di pasar internasional telah menjadi perangkat dominan dari industri penerbangan lintas batas. Saat ini banyak pelanggan terutama yang melakukan perjalanan bisnis menuntut layanan tanpa batas atau service yang lebih di pasar internasional selain mengantar dan menurunkan penumpang *from one point to another* poin atau kota-kota besar di dunia. Namun, tidak ada maskapai penerbangan yang dapat menyediakan layanan seperti itu di pesawatnya sendiri, sehingga untuk memenuhi permintaan pelanggan dengan efisiensi biaya maskapai harus mencari mitra komersial untuk membantu maskapai menyediakan jaringan dan cakupan layanan yang di perlukan. Maka, sama halnya dengan Garuda Indonesia dalam Skyteam, dimana Garuda Indonesia sebagai maskapai penerbangan dan Skyteam di posisi sebagai mitra komersial pembantu pihak maskapai atau biasa disebut sebagai salah satu bentuk investasi atau marketing pihak maskapai dengan membangun *branding*.

Garuda Indonesia sebagai maskapai penerbangan nasional Indonesia yang terbang ke lebih dari 40 tujuan domestik dan 36 tujuan internasional telah meraih penghargaan sebagai Maskapai Regional Terbaik di Dunia yang diberikan oleh Skytrax.<sup>227</sup> Skytrax adalah perusahaan Konsultan Britania Raya yang melakukan riset mengenai Transportasi Udara. Perusahaan ini melakukan riset mengenai maskapai, Bandar udara, hiburan dalam pesawat, staff, dan elemen perjalanan udara terbaik lainnya<sup>228</sup>

Keuntungan Garuda Indonesia setelah resmi menjadi anggota Skyteam sejak tahun 2014 adalah dengan adanya kerjasama tersebut, pihak

---

<sup>226</sup> *Ibid.*,

<sup>227</sup> Garuda Indonesia, *Tentang Garuda Indonesia*, <https://www.garuda-indonesia.com/id/id/corporate-partners/company-profile/about/index.page?>, di akses 7 November 2019.

<sup>228</sup> Mario Kossmann, *Delivering Excellent Service Quality in Aviation*, (s.l: Routledge, 2006), hlm. 67-71.

maskapai-maskapai yang tergabung dalam SkyTeam memiliki jaringan penerbangan yang saling melengkapi dimana Garuda Indonesia mendapat manfaat dari jaringan penerbangan di Asia Tenggara dan *South West Pasific*.<sup>229</sup> Selain memperluas jaringan penerbangan juga memperoleh keuntungan dari segi penguatan *brand*. Sebagai anggota aliansi, penguatan *brand* didapat melalui promosi atau pengenalan Garuda Indonesia di Negara-negara kebangsaan dari anggota Skyteam itu sendiri.<sup>230</sup> Selain itu keuntungan yang diperoleh ialah memperoleh perjanjian *codeshare* yang dapat ditemukan tidak hanya pada penerbangan antar benua namun juga pada penerbangan regional atau bahkan domestik. Prof. Wassenbergh mendefinisikan pengaturan *codeshare* sebagai

“...berdasarkan pada kontrak antara maskapai penerbangan, memungkinkan salah satu dari mereka untuk memperluas layanan penerbangan internasional terjadwal seperti yang diterbitkan di bawah kode dan nomor saluran sendiri yang dioperasikan sendiri, ke titik atau titik yang tidak dilayani olehnya dan terletak di luar titik, sebagian besar seringkali titik terminal, yang dilayaninya dengan layanannya sendiri, dengan memasukkan dalam publikasi jaringannya, menghubungkan layanan maskapai penerbangan lain atau maskapai penerbangan sebagai layanannya sendiri, ke titik-titik di luar itu.”<sup>231</sup>

Berdasarkan definisi tersebut, maskapai yang terlibat dalam peraturan *codeshare* dapat menerima manfaat melalui pengurangan biaya operasi seperti kantor perdagangan, fasilitas perawatan, dan fasilitas operasional, sehingga memungkinkan dialokasikan untuk tujuan lain seperti selain membangun branding maskapai dan memperoleh service yang lebih banyak.

Bergabungnya Garuda sebagai keanggotaan SkyTeam tentunya akan memudahkan penumpang yang hendak melakukan perjalanan jauh. Sebut saja bila hendak terbang dari Jakarta menuju Los Angeles menggunakan Garuda.

---

<sup>229</sup> Garuda Indonesia “*Manfaat Skyteam*”, tersedia di <https://www.garuda-indonesia.com/id/id/news-and-events/skyteam/skyteam-benefits.page?>, di akses 9 November 2019.

<sup>230</sup> Ni Made Citra Kusuma Dewi, *Strategi Ekspansi PT. Garuda Indonesia Tbk Melalui Kolaborasi Internasional dengan SkTeam Airline Alliance*, (Jurnal Hubungan Internasional Tahun XII No. 1, Januari-Juni 2019), hlm. 88.

<sup>231</sup>Ridha Aditya Nugraha, “*Legal Issues Surrounding Airline Alliances And Codeshare Arrangements: Insights For The Indonesian And Asean Airline Industries*” <http://ilrev.ui.ac.id/index.php/home/article/view/382> di akses 10 Desember 2019.

Cukup membayar satu tiket, satu harga untuk bisa sampai di Los Angeles, walaupun harus transit terlebih dahulu di Jepang atau negara anggota Skyteam lainnya dan berganti maskapai (anggota SkyTeam lainnya) yang akan terbang menuju Los Angeles dan semuanya sudah diatur sebelumnya sehingga tidak perlu bingung untuk mencari maskapai mana yang akan mengudara ke Los Angeles dan memikirkan bagasi cargo yang sudah di bawa dari Jakarta. Dapat dipastikan tidak akan dikenakan biaya tambahan lagi untuk proses perpindahan pesawat tersebut. One price, one destination, but more than one airline. Tidak itu saja, jumlah bonus miles tetap berlaku dan dihitung antar maskapai dalam SkyTeam.

#### B. Air Asia Indonesia

Salah satu upaya *Open Sky* dalam kebijakan Indonesia berdasarkan UU No.1 Tahun 2009 yaitu Pasal 88 dimana badan angkutan udara niaga berjadwal nasional dapat juga melakukan kerja sama dengan perusahaan angkutan udara asing untuk melayani angkutan udara luar negeri,<sup>232</sup> namun demikian dalam hal modal badan usaha angkutan udara niaga nasional yang dimiliki oleh badan hukum Indonesia atau warga negara Indonesia dengan warga negara asing atau badan hukum asing, terbagi atas beberapa pemilik modal, salah satu pemilik modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemilik modal asing (*single majority*).

Terdapat tiga macam kerjasama antara modal asing dan modal nasional, yang berdasarkan undang-undang penanaman modal Nomor 1 tahun 1967, yaitu *Joint Venture*, *Joint enterprise* dan kontrak karya. Kerja sama *Joint Venture* merupakan kerja sama yang memungkinkan bagi pelaku usaha angkutan udara. *Joint Venture* secara istilah diartikan sebagai usaha bersama atau usaha patungan.<sup>233</sup> Sunarti Hartono mengartikan *Joint Venture* sebagai setiap usaha bersama antara modal Indonesia dan modal asing, baik ia merupakan usaha bersama antara swasta dan swasta, pemerintah dan swasta ataupun pemerintah dengan pemerintah, tanpa membedakan penanaman modal asing ataupun

---

<sup>232</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penerbangan*, Ps. 88.

<sup>233</sup> Istilah *joint venture* menurut Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat 1994.

penanaman modal dalam negeri yang semata-mata berdasarkan perjanjian semata.<sup>234</sup>

*Joint Venture* sebagai kesediaan kedua belah pihak untuk bekerjasama melakukan maksud dan tujuan yang telah ditentukan, membagi *Joint Venture* didalam dua bentuk yaitu *Joint Venture* kontraktuil dan *Joint Venture* Perbandingan. Dalam transportasi udara *Joint Venture* kontraktuir-lah yang paling banyak banyak di gunakan. *Joint Venture* kontraktuir diadakan dan dilaksanakan untuk penyediaan modal, peralatan hak milik perindustrian, bantuan teknik dan keterampilan oleh pihak asing bagi pihak pemerintah dengan imbalan royalty yang dibayarkan berdasarkan hasil produksi, penjualan dan keuntungan perusahaan. *Joint Venture* kontraktuil berlaku di negara yang sistem ekonominya sentralistik. Sejumlah tulisan dan putusan pengadilan mengartikan *Joint Venture* tidak lebih dari suatu bentuk khusus dari persekutuan perdata (*partnership*), dan sistem hukum amerika serikat memperlakukan *Joint Venture* sebagai *pseudo partnership*.<sup>235</sup>

*Joint Venture* yang biasanya dinyatakan juga dengan istilah *Foreign Collaboration*, atau *International Interprise* ini, menurut Amiruddin Ilmar dalam menanggapi pendapat Friedman dengan mengemukakan beberapa ciri dari suatu kerja sama (*Joint Venture*) adalah sebagai berikut:<sup>236</sup>

1. Suatu perusahaan baru atau badan hukum baru yang didirikan baik oleh perorangan maupun badan hukum swasta asing dengan pihak modal.

---

<sup>234</sup> DR. Nj. CFG. Sunarjati Hartono, SH, *Beberapa Masalah Transnasional Dalam Penanaman modal Asing di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Binatjipta, 1972), hlm. 128-129.

<sup>235</sup> Adam B. Weissburg, "Reviewing the Law on Joint Venture with an Eye toward the Future", *Suthern California Law Review*, (January, 1990), hlm. 488.

Menurut Ambar Teguh Sulistiyani, *Kemitraan Dan Model-Model Pemberdayaan* (Yogyakarta:Gava Media, 2004), hlm.130. *Pseudo partnership*, atau Kemitraan semu adalah merupakan sebuah persekutuan yang terjadi antara dua pihak atau lebih, namun tidak sesungguhnya melakukan kerjasama secara seimbang satu dengan yang lainnya. Bahkan pada suatu pihak belum tentu memahami secara benar akan makna sebuah persekutuan yang dilakukan, dan untuk tujuan apa itu semua serta disepakati. Ada suatu yang unik dalam kemitraan semacam ini, bahwa kedua belah pihak atau lebih sama-sama merasa penting untuk melakukan kerjasama, akan tetapi pihak-pihak yang bermitra belum tentu memahami substansi yang diperjuangkan dan manfaatnya apa.

<sup>236</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media, 2004), hlm. 59.

2. Modal perusahaan *Joint Venture* terdiri dari *know how* dalam modal saham yang disediakan oleh para pihak, dengan kekuasaan baik manajemen maupun pengambilan keputusan sesuai dengan banyaknya saham yang ditanam. Dikatakan *Joint Venture* melalui saham menurut Abdurrachman adalah suatu bagian dalam kepemilikan suatu enterprise (perusahaan) atau suatu modal yang ditanam dalam suatu perusahaan seperti yang diwakili oleh bagian-bagian dari modal itu yang dimiliki oleh individu masing-masing dalam bentuk sertifikat saham.<sup>237</sup>
3. Para pihak yang mendirikan perusahaan tersebut tetap memiliki eksistensi dan kemerdekaan masing-masing.
4. Khusus untuk Indonesia seperti yang dikenal sekarang ini merupakan kerja sama antara modal asing dengan modal nasional.

Kontrak *Joint Venture* merupakan suatu istilah yang diambil dari istilah bahasa Inggris yaitu *Joint Venture contract* atau *Joint Venture agreement*. Kemudian diartikan sebagai Kontrak Patungan antara pihak asing dengan pihak enterprises nasional untuk melakukan kegiatan bisnis di wilayah negara Republik Indonesia. Karena menurut UUPM perusahaan yang memiliki kepemilikan asing harus berbentuk perusahaan.

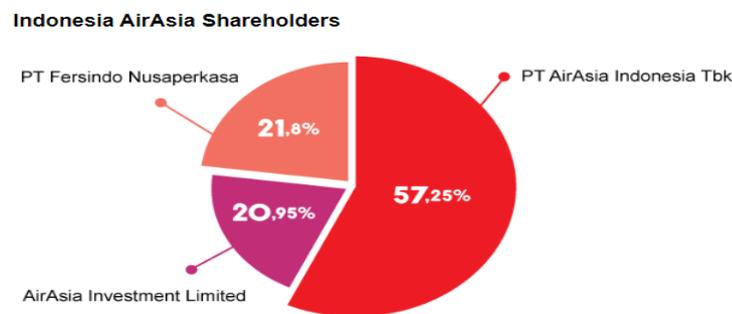
Hingga saat ini hanya Air Asia Indonesia yang berhasil menjadi maskapai PMA yang beroperasi di Indonesia dengan konsep kerja sama antara modal asing dengan modal nasional. AirAsia sebagai perusahaan penerbangan asal Malaysia mendirikan anak usaha di Indonesia pada 2004 dengan mengakuisisi PT Air Wagon Internasional (AWAIR). AWAIR sebenarnya telah beroperasi di Indonesia sejak 1999 untuk beberapa rute penerbangan domestik. Namun, karena persaingan yang ketat di bisnis aviasi, AWAIR hanya bertahan setahun dan gulung tikar pada 2000. Ketika memutuskan mengakuisisi AWAIR, Tony Fernandes, CEO Air Asia Group mengajak beberapa pengusaha lokal membelinya. Sehingga komposisi kepemilikan saham perusahaan ketika beroperasi pertama kali pada 1 Desember 2005 menggunakan nama PT Indonesia AirAsia, terdiri dari 49 persen dimiliki oleh AirAsia International Limited dan pemegang saham lokalnya adalah Pin Harris

---

<sup>237</sup> Fuady, Munir, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma*, hlm.35.

sebesar 20 persen, Sendjaja Widjaja sebesar 21 persen dan PT Fersindo Nusaperkasa sebesar 10 persen.<sup>238</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya, pemegang saham lokal Indonesia AirAsia diwajibkan membentuk perusahaan bersama untuk menggabungkan kepemilikan saham yang tersebar ke tiga pihak. Hal tersebut untuk memenuhi ketentuan Pasal 108 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang mewajibkan salah satu pemegang modal nasional harus tetap lebih besar daripada pemegang modal asing, atau *single majority*. Pada 1 Desember 2005, AWAIR berganti nama menjadi PT. Indonesia AirAsia dengan penggabungan saham perusahaan lainnya. Adapun komposisi saham Indonesia Air Asia tersebut adalah:



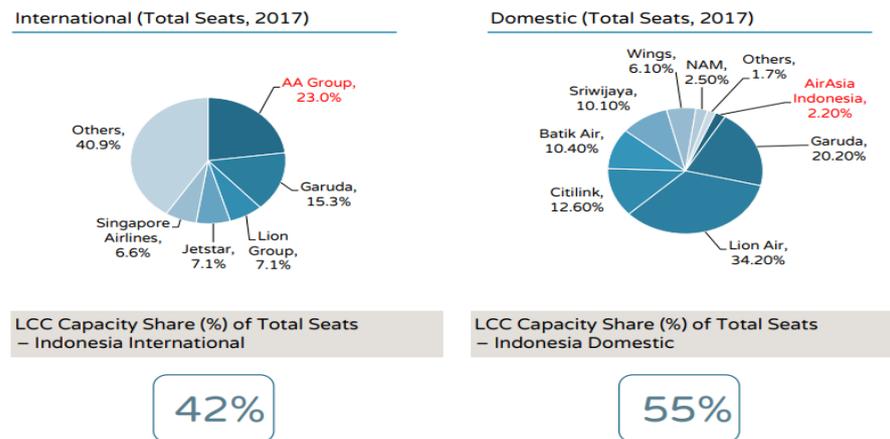
Kendati saham mayoritas Indonesia AirAsia dipegang oleh investor domestik, tetapi kendali manajemen tersebut tetap dipegang oleh induk perusahaannya di Malaysia. Hal tersebut bisa dilihat dari tunduknya manajemen perusahaan kepada Rapat Umum Pemegang Saham AirAsia Berhad yang menentukan strategi pengembangan bisnis setiap kuartalan. Namun, untuk operasional maskapai, AirAsia tunduk dan patuh pada regulasi Indonesia.

Dengan adanya Air Asia Indonesia turut serta dalam penerbangan Indonesia terutama di penerbangan domestik, akan semakin memperbesar peluang persaingan usaha antara perusahaan penerbangan Indonesian. Dengan semakin banyak pelaku usaha penerbangan maka harga tiket pesawat akan bersaing sehingga transportasi udara menjadi pilihan yang menjanjikan bagi pengguna transportasi, selain karena waktu yang efektif, dan faktor kenyamanan.

<sup>238</sup> Agus Supriadi, Air Asia, Maskapai Indonesia Rasa Malaysia, (on-line), tersedia di <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20141229161112-92-21069/airasia-maskapai-indonesia-rasa-malaysia> di akses pada 20 November 2019.

Berikut ini persentase Air Asia Indonesia dalam operasional penerbangan domestik dan Internasional di Indonesia:

#### Leading Indonesian LCC in International Routes



#### C. Penerimaan Negara Bukan Pajak di Bidang Transportasi Udara

Untuk mengoptimalkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) guna menunjang pembangunan nasional, PNBP pada Kementerian Perhubungan sebagai salah satu sumber penerimaan Negara perlu dikelola dan dimanfaatkan untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Jenis dan tarif atas PNBP sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Perhubungan telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2015 (PP No. 11 Tahun 2015) tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Perhubungan. Secara umum terdapat 2 Jenis PNBP yang diatur dalam PP No. 11 Tahun 2015 yaitu: Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari jasa transportasi udara berupa penerimaan dari pelayanan jasa kebandarudaraan pada Bandar Udara yang dikerjasamakan dengan Badan Usaha; dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari jasa transportasi udara berupa pelayanan jasa navigasi penerbangan jelajah untuk ruang udara Republik Indonesia yang didelegasikan kepada negara lain.<sup>239</sup>

Berbanding lurus dengan kebijakan Ruang Udara Terbuka (*Open Sky Policy*), dengan datangnya maskapai dan di berlakukannya *freedom of the air* maka

<sup>239</sup> Indonesia. *Peraturan Pemerintah Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Perhubungan*. PP Nomor 11 Tahun 2015, LN No. 41 Tahun 2015, TLN No. 5668. Ps. 2 Ayat 1 (c) dan (d).

operasional angkutan udara di udara dan menggunakan navigasi Indonesia akan semakin ramai dan tentunya tarif-tarif yang dikenakan kepada angkutan udara asing yang melintas memberi tambahan dalam devisa negara. Selaras dengan tujuan PP No. 11 Tahun 2015, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku pada Departemen Perhubungan dibuat untuk mengoptimalkan penerimaan Negara dalam menunjang kesejahteraan rakyat. Dari aspek ekonomi, ruang udara jelas merupakan salah satu sumber pendapatan Negara selain minyak dan gas bumi, karena setiap penerbangan di atas wilayah Indonesia dikenakan pungutan, walaupun pungutan itu harus dikembalikan lagi ke pemerintah Indonesia untuk menyediakan fasilitas yang diperlukan untuk menjamin keselamatan penerbangan. Berikut tarif/*charge* yang di berikan kepada maskapai asing dalam konteks pelaksanaan Ruang Udara Terbuka:

1. *Route Air Navigation Services (RANS) Charges* dalam Pengelolaan Navigasi Udara (*Flight Information Region/FIR*)

Selain aspek keselamatan dan keamanan penerbangan, aspek ekonomi dalam penyelenggaraan navigasi penerbangan tentu dapat dicermati dari prinsip kedaulatan negara di ruang udara, karena pelaksanaan kegiatan tersebut menggunakan ruang udara. Apalagi fungsi dari navigasi penerbangan mengatur pesawat udara yang terbang dari satu titik ke titik lainnya yang tidak hanya berada di satu wilayah udara suatu negara namun dapat berada dalam lebih dari dua negara yang berbeda. Sesuai penggunaan ruang udara dalam kegiatan navigasi penerbangan akan berhubungan dengan tata ruang wilayah udara yang merupakan wilayah kedaulatan dari suatu negara.<sup>240</sup>

Dalam Pengertian Pasal 6 Undang-undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 2009 sangat jelas menyebutkan bahwa penerbangan oleh pesawat asing yang rute penerbangannya melewati wilayah udara Nasional Indonesia harus mendapat izin dari Pemerintah Indonesia, dan pemerintah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab untuk membangun strategi pertahanan dan meningkatkan perekonomian nasional dengan memanfaatkan media udara. Dalam penjelasan Pasal tersebut disebutkan juga bahwa wilayah udara yang berupa ruang udara di atas perairan dan daratan Republik Indonesia merupakan

---

<sup>240</sup> DR. Endang Puji Lestari, SH, MH, *Politik Hukum Navigasi Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2018), hlm. 21.

kekayaan Nasional yang harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat, bangsa dan Negara.

Di dalam penyelenggaraan penerbangan baik internasional maupun nasional selalu mengacu pada norma-norma hukum internasional maupun nasional yang berlaku. Dalam Konvensi Chicago 1944 di bentuk suatu badan atau organisasi yang bernama *International Civil Aviation Organization (ICAO)* yang selanjutnya mengatur lebih rinci mengenai operasional penerbangan sipil para anggotanya.<sup>241</sup>

Dalam Konvensi Chicago 1944 dijelaskan terdapat wilayah ruang udara tertentu yang di dalamnya di berikan pelayanan informasi penerbangan (*flight information services*) dan pelayanan kesiagaan (*alerting service*) yang dirancang sebagai *flight information region (FIR)*.<sup>242</sup>

Dalam pengertian yang baku, FIR adalah suatu ruang udara yang ditetapkan dimensinya dan didalamnya terdapat *Flight Information Service dan Alerting Service*. *Flight Information Service* adalah pelayanan yang dibentuk dan dipersiapkan untuk memberikan saran dan informasi secara penuh untuk keselamatan dan efisiensi penebangan. *Alerting Service* adalah pelayanan yang diberikan kepada organisasi yang berkaitan dengan pesawat terbang/ penerbangan yang membutuhkan pertolongan dan dan membantu organisasi yang membutuhkan bantuan pencarian dan pertolongan.<sup>243</sup> Kedua layanan di dua bentuk ruang udara tersebut, diperlukan oleh semua jenis penerbangan.<sup>244</sup>

Pada dasarnya pemberian pelayanan navigasi penerbangan mempunyai maksud yaitu; *Pertama*, dapat mempercepat dan memelihara keteraturan arus dalam navigasi penerbangan; *Kedua*, digunakan untuk

---

<sup>241</sup> ICAO, *Convention on International Civil Aviation*, article 43-63.

<sup>242</sup> ICAO, *Convention on International Civil Aviation*, Annex 11: Traffic Services Article 2.5.2.1 concerning Flight information regions. “*Those portions of the airspace where it is determined that flight information service and alerting service will be provided shall be designated as flight information regions.*”

<sup>243</sup> FIR, <http://hubud.dephub.go.id/?id/page/detail/99> di akses 29 Oktober 2019,

<sup>244</sup> Maulidya Tiarayu Putri, *Tinjauan Yuridis Pengelolaan Flight Information Region (FIR) Kepulauan Natuna Dan Riau Oleh Singapura Serta Pengaruh Terhadap Kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Justitia Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surabaya Volume 3, No.1 April 2019) ISSN Cetak: 2579-9983,E-ISSN: 2579-6380, hlm. 116-134

memastikan adanya suatu jarak terbang (*separation*) yang aman di antara pesawat udara yang sedang melakukan penerbangan; *Ketiga*, agar setiap pesawat udara yang sedang beroperasi di bandara dan di ruang udara sekitarnya dapat di tangani dan dilayani secara efisien. Selain itu, tujuan pemberian pelayanan navigasi penerbangan diantaranya adalah untuk mencegah terjadinya suatu benturan, atau tabrakan baik yang akan terjadi antara sesama pesawat udara yang sedang terbang, atau dengan benda-benda lainnya yang dapat menghambat dan/atau merintangai laju dan Bergeraknya suatu pesawat udara yang sedang terbang di dalam lintasannya.<sup>245</sup>

Pengendalian lalu lintas udara di wilayah *flight Information Region* (FIR) Indonesia meliputi FIR Jakarta dan FIR Makassar, dibantu FIR Singapura untuk sektor A, B dan C.) FIR Singapura mengatur wilayah meliputi Kepulauan Riau dan Natuna (wilayah di atas Batam, Matak dan Natuna). Wilayah udara ini dibagi dalam penggolongan zona yaitu: a) Zona A, sekitar Batam dan sebagian Provinsi Riau dikelola oleh Singapura. b) Zona B, sekitar perairan perbatasan di Laut Natuna dikelola oleh Singapura. c) Zona C, sekitar perairan Laut Natuna hingga perairan Belitung dan perairan Kalimantan Barat masih diperdebatkan antara Indonesia, Singapura dan Malaysia.<sup>246</sup>

Di sector A, FIR Singapura mendapat mandat untuk mengutip jasa navigasi penerbangan sipil (*Route Air Navigation Services/RANS*). Biaya navigasi udara yang dikumpulkan oleh Otoritas Penerbangan Sipil Singapura/*Civil Aviation Authority of Singapore (CAAS)* akan dikirimkan ke Indonesia sebagai Sektor A termasuk wilayah udara teritorial Indonesia yang besarnya sesuai dengan yang tertera dalam kesepakatan yang di tentuan oleh Indonesia dan Singapura. Sesuai *Article 6* tentang *Air Navigation Charges, Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Republic of Singapore on the Realignment of the Boundary between the Singapore Flight Information Region and Jakarta Flight Information Region*, tanggal 21

---

<sup>245</sup> Evi zuraida, “*Tinjauan Yuridis Pelayanan Navigasi Penerbangan FIR Singapura di atas Wilayah Indonesi berdasarkan Perjanjian Indonesia dan Singapura Tahun 1995*”, Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 46.

<sup>246</sup> FIR, <http://www.airnavindonesia.co.id>, diakses tanggal 24 November 2019

september 1995, beserta Keppres Nomor 7 1996 tanggal 2 Pebruari 1996 tentang pengesahan *Agreement*. Menurut *Article 6, Air Navigation Charges* dipungut oleh Pemerintah Singapura atas nama Pemerintah Indonesia terhadap Penerbangan sipil pada ruang udara yang didelegasikan oleh Indonesia kepada Singapura. Selanjutnya dinyatakan bahwa (i) besarnya *Rate* dari *Air Navigation Charges* akan didasarkan pada persetujuan bersama antara Singapura dan Indonesia, serta (ii) besarnya *Rate* tersebut harus kompetitif dengan tariff serupa yang dikenakan secara internasional.<sup>247</sup>

Pihak yang tidak dikenakan *Charge* dalam melewati FIR yang di kelola Singapura ini adalah: a) semua penerbangan non-sipil; b) Pesawat negara milik Republik Indonesia dan Republik Singapura; c) penerbangan VVIP seperti pesawat yang digunakan oleh Kepala Negara / Pemerintah dan kelompoknya; d) pesawat terbang yang digunakan untuk tujuan pencarian dan penyelamatan; e) pesawat terbang yang telah mendapatkan pengecualian dari Direktorat Jenderal Penerbangan Sipil, Indonesia; f) pesawat udara yang dibebaskan CAAS dari biaya pendaratan; dan g) pesawat non-komersial untuk pelatihan, pengajaran dan uji terbang.<sup>248</sup>

Untuk Jasa Navigasi penerbangan yang pelayanan pemanduan pesawat udara selama melakukan penerbangan di ruang udara yang dilayani, meliputi penerbangan pesawat udara yang mendarat di, atau tinggal landas dari bandar udara dan/atau *aerodrome* di Indonesia dan penerbangan lintas (over flying) di laksanakan oleh Perusahaan Umum (Perum) Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia Tentang Pengesahan Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The Republic Of Singapore On The Realignment Of The Boundary Between The Singapore Flight Information Region And The Jakarta Flight Information Region*, Keppres Nomor 7 Tahun 1996, LN Nomor 7 Tahun 1996.

<sup>248</sup> Siangapura, Civil Aviation Authority, *Air Navigation Services Charges*, Gen 4.2-1 AIP AMDP Singapore, 5 April 12.

<sup>249</sup> Indonesia, Kementerian Perhubungan, *Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Tentang Petunjuk Pelaksanaan Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Direktorat Jenderal Perhubungan Udara*, Permen Nomor PM 81 Tahun 2016, BN No. 979 Tahun 2016. Ps. 4(2) dan Ps. 5.

## 2. *International Air Services Transit Fee* dan *International Air Transport Fee*

Sebagaimana yang penulis utarakan di bab sebelumnya bahwa Konferensi Chicago yang di tandatangani pada 7 Desember 1944 tersebut gagal menyetujui pertukaran secara multilateral mengenai hak-hak penerbangan. Untuk mengurangi tingkat kegagalan tersebut, Konferensi Chicago menyepakati persetujuan penerbangan lintas yang tercantum dalam *International Air Service Transit Agreement* (IASTA), dan *International Air Transport Agreement* (IATA).

*International Air Service Transit Agreement* (*Transit Agreement*) dan *International Air Transport Agreement* (*Transport Agreement*) adalah dua perjanjian lain yang juga di hasilkan oleh Konferensi Chicago 1944, yang memuat ketentuan-ketentuan mengenai hak-hak komersial yang dipertukarkan. Sebagai contoh pada Pasal 1 (1) *Transit Agreement* menyatakan:

*Each contracting State grants to the other contracting States the following freedoms of the air in respect of scheduled international air services: 1) The privilege to fly across its territory without landing; 2) The privilege to land for non-traffic purposes.*

Persetujuan penerbangan lintas internasional atau *International Air Services Transit Agreement* (IASTA)<sup>250</sup> of 1944 yang ditandatangani di Chicago pada 7 Desember 1944 merupakan perjanjian internasional yang bersifat multilateral mempertukarkan hak-hak penerbangan (*five freedom of the air*), yang sering dipertukarkan dalam perjanjian angkutan udara internasional, Hak-hak kebebasan udara tersebut adalah kebebasan udara ke-1 (*1<sup>st</sup> freedom of the air*), yaitu hak untuk terbang melintasi (*over fly*) negara lain tanpa melakukan pendaratan, dan hak kebebasan udara ke-2 (*2<sup>nd</sup> freedom of the air*), adalah hak untuk melakukan pendaratan di negara lain untuk keperluan operasional (*technical landing*), dan tidak berhak untuk mengambil dan/atau menurunkan penumpang dan/atau kargo secara komersial.

Hak-hak kebebasan udara tersebut adalah kebebasan ke-1 (*1<sup>st</sup> freedom of the air*), yaitu hak untuk terbang melintasi (*over fly*) negara lain tanpa melakukan pendaratan. Dari aspek ekonomi kebebasan udara ke-1 tidak banyak

---

<sup>250</sup> ICAO, *International Air Services Transit Agreement*, Doc.7500

artinya, terutama bagi negara yang wilayah udaranya kecil seperti Singapura, tetapi kebebasan udara ke-1 mempunyai arti ekonomi sangat berarti bagi negara yang wilayah udaranya luas seperti Indonesia. Pesawat udara dari Eropa tidak dapat melakukan penerbangan lintas di atas wilayah udara Indonesia bilamana tidak mempunyai hak kebebasan udara ke-1, akibatnya apabila melakukan penerbangan dari Eropa ke Australia dan sebaliknya terpaksa harus melakukan penerbangan melewati kutub utara terus sampai dengan kutub selatan. Selisih penerbangan melalui kutub utara dengan melintasi wilayah Indonesia adalah 6 jam terbang, sementara itu setiap jam memerlukan bahan bakar US\$15.000,00 yang berarti setiap penerbangan memerlukan bahan bakar US\$90.000,00 kalau pergi dan pulang akan memerlukan biaya US\$180.000,00. Kebebasan udara kesatu (*1<sup>st</sup> freedom of the air*) tidak semata-mata untuk kepentingan ekonomi, tetapi juga bermanfaat untuk kepentingan keamanan nasional. Uni Soviet tidak menghendaki adanya perusahaan penerbangan yang melintas wilayahnya tanpa mendarat, dengan pertimbangan keamanan nasional.<sup>251</sup>

Tarif seperti contoh diatas juga di berlakukan oleh Indonesia dalam beberapa katagori sebagai berikut:<sup>252</sup>

a. Tarif Jasa Pelayanan Penumpang Pesawat Udara

Dalam Keputusan Menteri Perhubungan tentang Tarif Jasa Pelayanan Penumpang Pesawat Udara (JP3U) Pada Bandar Udara Angkutan Udara Luar Negeri, angkutan udara luar negeri adalah kegiatan pengangkutan dengan pesawat udara dari bandar udara di dalam negeri atau tanpa melakukan transit di bandar udara di dalam negeri lainnya ke tempat tujuan bandar udara di luar negeri atau sebaliknya, sesuai dengan jadwal penerbangan yang telah disetujui izin terbang yang ditetapkan, sedangkan penumpang pesawat udara adalah penumpang yang melakukan perjalanan dengan pesawat udara dan tidak terdaftar sebagai awak pesawat udara yang bersangkutan. Penumpang pesawat udara angkutan luar negeri adalah

---

<sup>251</sup> Prof. DR. HK. Martono, SH,LLM, dan DR. Amad Sudiro, SH, MH, MM, *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012), Hlm. 61.

<sup>252</sup> Lihat: Indonesia, Kementerian Perhubungan, *Keputusan Menteri Perhubungan tentang Tarif Jasa Pelayanan Penumpang Pesawat Udara (JP3U) Pada Bandar Udara Angkutan Udara Luar Negeri*. KM Nomor 27 Tahun 1996.

penumpang pesawat udara dalam penerbangan luar negeri dengan atau tanpa melakukan transit/transfer di bandar udara Indonesia lainnya atau sebaliknya, sedangkan penumpang transit adalah penumpang pesawat udara yang tiba di suatu bandar udara dalam rangka melanjutkan penerbangan ke luar bandar udara tujuan dengan pesawat udara yang sama. Penumpang transfer adalah penumpang pesawat udara yang tiba di suatu bandar udara dalam rangka melanjutkan penerbangannya ke bandar udara tujuan dengan pesawat udara yang berbeda.<sup>253</sup>

Setiap penumpang pesawat berangkat dari bandar udara yang dikelola oleh pemerintah maupun dikelola oleh badan usaha milik negara (BUMN) dikenakan tarif jasa pelayanan penumpang pesawat udara (JP3U) pada bandar udara untuk angkutan udara luar negeri. Tarif jasa pelayanan penumpang pesawat udara (JP3U) pada bandar udara untuk angkutan udara luar negeri, khususnya Bandar Udara Soekarno-Hatta dan Bali Ngurah Rai International Airport lebih besar dibandingkan dengan bandar udara yang digolongkan menjadi kelompok I dan bandar udara yang digolongkan kelompok II.<sup>254</sup>

Perusahaan angkutan udara atau perwakilannya atau agennya wajib menyetorkan penerimaan jasa pelayanan penumpang pesawat udara untuk angkutan udara luar negeri (JP3U) pada bandar udara untuk angkutan luar negeri sesuai dengan *passenger's manifest* kepada kepala Bandar Udara yang bersangkutan untuk bandar udara yang diselenggarakan oleh pemerintah dan kepada Direksi/Kepala Cabang untuk bandar udara yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara (BUMN). Penerimaan jasa

---

<sup>253</sup> *Ibid.*,

<sup>254</sup> Bandar udara yang digolongkan menjadi kelompok I: sebagai bandar udara angkutan udara luar negeri meliputi Bandar Udara Polonia di Medan, Juanda di Surabaya, Sepinggan di Balikpapan, Hasanuddin di Ujung Pandang, Hlmim Perdanakusuma di Jakarta, Simpang Tiga di Pekanbaru, S.M.Badaruddin II di Palembang, Sam Ratulangi di Manado, Frans Kaisieppo di Biak, Supadio di Pontianak, Tabing di Padang, Adisumarmo di Solo, El Tari di Kupang, Sentani di Jayapura, Hang Nadin di Batam, Sutan Iskandar Muda di Banda Aceh, Husein Sastranegara di Bandung, Selaparang di Mataram, sedangkan bandar udara yang digolongkan menjadi kelompok II adalah Pattimura di Ambon, Kijang di Tanjung Pinang, Juwata di Tarakan, dan Mopah di Merauke.

pelayanan penumpang pesawat udara untuk angkutan udara luar negeri tersebut disetorkan kepada Kas Negara.

b. Tarif jasa Pendaratan, Penempatan, dan Penyimpanan Pesawat Udara Penerbangan Internasional.

Berdasarkan Pasal 464 UURI No.1 Tahun 2009, tarif jasa pendaratan, penempatan dan penyimpanan pesawat udara penerbangan internasional diatur di dalam keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 24 Tahun 1996.<sup>255</sup> Menurut keputusan Menteri Perhubungan tersebut penerbangan internasional adalah penerbangan dari bandar udara di luar negeri ke tempat tujuan terakhir bandar udara Indonesia dengan atau tanpa melakukan transit di bandar udara Indonesia lainnya atau sebaliknya, sesuai dengan jadwal penerbangan yang disetujui atau izin terbang yang dikeluarkan oleh Menteri Perhubungan melalui Direktur Jenderal Perhubungan Udara.

Dalam hubungan ini ada empat jenis penerbangan masing-masing penerbangan keliling, penerbangan dalam rangka pendidikan awak ruang kemudi (*cockpit*), penerbangan *return to base*, dan penerbangan percobaan masing-masing dikenakan tarif yang berbeda-beda. Penerbangan keliling adalah penerbangan oleh pesawat udara yang bertolak dan mendarat di bandar udara yang sama tanpa mengadakan pendaratan di bandar udara lainnya, sedangkan penerbangan dalam rangka pendidikan awak ruang kemudi (*cockpit*) pesawat udara adalah penerbangan keliling yang khusus diselenggarakan untuk tujuan pendidikan awak ruang kemudi (*cockpit*) pesawat udara. Penerbangan percobaan adalah penerbangan keliling yang khusus diselenggarakan untuk tujuan percobaan (*test flight*), sedangkan penerbangan *return to base* adalah penerbangan oleh pesawat udara yang bertolak dari bandar udara asal ke bandar udara tujuan karena keadaan

---

<sup>255</sup> Indonesia, Kementerian Perhubungan, Keputusan Menteri Perhubungan tentang Tarif Jasa Pendaratan, Penempatan, dan Penyimpanan Pesawat Udara Penerbangan Internasional. KM Nomor 24 Tahun 1996.

darurat kembali mendarat di bandar udara asal tanpa mendarat di bandar udara tujuan atau bandar udara lainnya.

i. Tarif Jasa Pendaratan Penerbangan Internasional

Setiap Pesawat udara penerbangan Internasional yang melakukan pendaratan di bandar udara Indonesia, dikenakan tarif jasa pendaratan pesawat udara penerbangan Internasional. Tarif Pendaratan tersebut dikenakan dasar berat pesawat udara, jenis penerbangan, dan kelompok bandar udara yang ditetapkan oleh Menteri Perhubungan. Besaran tarif pendaratan ditetapkan oleh Menteri Perhubungan, namun demikian besaran tarif tersebut tidak termasuk pajak pertambahan nilai (PPN). Penerimaan dari jasa pendaratan untuk bandar udara yang diselenggarakan oleh pemerintah merupakan pendapatan negara yang disetor ke kantor perbendaharaan negara dan kas negara (KPKN), sedangkan penerimaan dari jasa pendaratan untuk bandar udara yang diusahakan merupakan pendapatan dari PT (Pesero) Angkasa Pura yang bersangkutan.

Pesawat udara dengan registrasi asing yang melakukan penerbangan antarbandar udara di Indonesia, dikenakan tarif jasa pendaratan pesawat udara dengan tarif penerbangan internasional. Bilamana pada suatu bandar udara diadakan pembatasan berat pesawat udara untuk pendaratan atau pemberangkatan, maka jasa pendaratan tertinggi disamakan dengan pembatasan berat pesawat udara yang berlaku di bandar udara yang bersangkutan.

Perusahaan penerbangan atau operator pesawat udara yang pesawat udaranya melakukan pendaratan di bandar udara wilayah Indonesia wajib melunasi pembayaran jasa pendaratan sesuai dengan tarif yang berlaku. Pelunasan pembayaran jasa pendaratan untuk penerbangan tidak berjadwal (*non-scheduled flight*) harus diselesaikan dengan Kepala Bandar Udara pada bandar udara yang diselenggarakan oleh pemerintah atau dengan Kepala Cabang untuk bandar udara yang diusahakan oleh badan usaha milik negara (BUMN) sebelum pesawat udara meninggalkan bandar udara, sedangkan untuk penerbangan

berjadwal (*scheduled flight*), pelunasan pembayaran jasa pendaratan dapat diselesaikan dengan Kepala Bandar Udara pada bandar udara yang diselenggarakan oleh pemerintah atau Kepala Cabang badan usaha negara (BUMN) yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pendaratan pesawat udara tanpa izin terbang (*flight approval*) dari Menteri Perhubungan cq Direktur Jenderal Perhubungan Udara dapat dikenakan sanksi biaya tambahan yang besarnya ditentukan oleh Direktur Jenderal Perhubungan Udara dengan jumlah setinggi-tingginya 100 kali tarif jasa pendaratan pesawat udara yang bersangkutan, kecuali bagi pendaratan darurat. Pesawat udara yang mendarat tanpa izin terbang (*flight approval*) yang diberikan oleh Direktur Jenderal Perhubungan Udara tersebut selain harus membayar biaya tambahan dapat dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perusahaan penerbangan atau operator pesawat udara tidak memenuhi kewajiban membayar jasa pendaratan pesawat yang udara sesuai dengan tarif yang ditetapkan oleh Menteri Perhubungan tersebut dapat dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku.

#### ii. Tarif Jasa Penempatan Penerbangan Internasional

Setiap pesawat udara penerbangan internasional yang melakukan penempatan di bandar udara Indonesia, dikenakan tarif jasa penempatan pesawat udara penerbangan internasional. Tarif penempatan tersebut dikenakan atas dasar berat pesawat udara, jenis penerbangan dan kelompok bandar udara yang ditetapkan oleh Menteri Perhubungan. Besaran tarif penempatan ditetapkan oleh Menteri Perhubungan, namun demikian besaran tarif tersebut tidak termasuk pajak pertambahan nilai (PPN). Penerimaan dari jasa penempatan untuk bandar udara yang diselenggarakan oleh pemerintah merupakan pendapatan negara yang disetor ke kantor perbendaharaan negara dan kas negara (KPKN), sedangkan penerimaan dari jasa pendaratan untuk

bandar udara yang diusahakan merupakan pendapatan dari PT(Pesero) Angkasa Pura yang bersangkutan.

Pesawat udara dengan registrasi asing yang melakukan penerbangan antarbandar udara di Indonesia, dikenakan tarif jasa penempatan pesawat udara dengan tarif penerbangan internasional. Bilamana pada suatu bandar udara diadakan pembatasan berat pesawat udara untuk penempatan atau pemberangkatan, maka jasa pendaratan tertinggi disamakan dengan pembatasan berat pesawat udara yang berlaku di bandar udara yang bersangkutan. Tarif jasa penempat pesawat udara diperhitungkan sejak dari saat pesawat udara diparkir (*block on*) sampai dengan pesawat udara meninggalkan tempat parkir (*block off*). Penempatan pesawat udara kurang dari 2 jam dibebaskan dari tarif jasa penempatsn pesawat udara.

Perusahaan penerbangan atau operator pesawat udara yang pesawat udaranya melakukan penempatan di bandar udara wilayah Indonesia wajib melunasi pembayaran jasa penempatan sesuai dengan tarif yang berlaku. Pelunasan pembayaran jasa penempatan untuk penerbangan tidak berjadwal (*non-scheduled flight*) harus diselesaikan dengan Kepala Bandar Udara pada bandar udara yang diselenggarakan oleh pemerintah atau dengan Kepala Cabang untuk bandar udara yang diusahakan oleh badan usaha milik negara (BUMN) sebelum pesawat dapat diselesaikan dengan Kepala Bandar Udara pada bandar udara yang diselenggarakan oleh pemerintah atau Kepala Cabang badan usaha milik negara (BUMN) yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kepala Bandar Udara atau Kepala Cabang badan usaha milik negara (BUMN) tidak bertanggung jawab atas kerusakan, kehilangan, cacat atau cedera baik yang terjadi terhadap pesawat udara atau alat perlengkapannya maupun yang dialami oleh awak pesawat udara, penumpang atau udara meninggalkan bandar udara, sedangkan untuk penerbangan berjadwal (*scheduled flight*), pelunasan pembayaran jasa penempatan muatannya selama pesawat udara bergerak, ditempatkan

di bandar udara pada bandar udara yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun oleh badan usaha milik negara (BUMN). Perusahaan penerbangan atau gara operator pesawat udara yang tidak memenuhi kewajiban membayar jasa penempatan pesawat udara sesuai dengan tarif yang ditetapkan oleh Menteri Perhubungan tersebut dapat dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

iii. Tarif Jasa Penempatan Tambahan

Pesawat udara yang ditempatkan di "traffic stand" lebih dari 2 jam, dikenakan tarif jasa penempatan tambahan (aircraft parking surcharge). Besarnya tarif jasa tambahan penempatan tersebut ditentukan oleh Menteri Perhubungan. Tarif jasa penempatan tambahan tersebut dibebankan kepada perusahaan penerbangan atau operator pesawat udara yang bersangkutan yang pelunasannya dilakukan sekaligus dengan pembayaran jasa penempatan, pendaratan, dan penyimpanan.

iv. Tarif Jasa Penyimpanan Penerbangan Internasional

Setiap pesawat udara penerbangan internasional yang melakukan penyimpanan di bandar udara Indonesia, dikenakan tarif jasa penyimpanan pesawat udara penerbangan internasional. Tarif penyimpanan tersebut dikenakan atas dasar berat pesawat udara, jenis penerbangan dan kelompok bandar udara yang ditetapkan oleh Menteri Perhubungan. Besaran tarif penyimpanan ditetapkan oleh Menteri Perhubungan, namun demikian besaran tarif tersebut tidak termasuk pajak pertambahan nilai (PPN). Penerimaan dari jasa penyimpanan untuk bandar udara yang diselenggarakan oleh pemerintah merupakan pendapatan negara yang disetor ke kantor perbendaharaan negara dan kas negara (KPKN), sedangkan penerimaan dari jasa pendaratan untuk bandar udara yang diusahakan merupakan pendapatan dari PT (Pesero) Angkasa Pura yang bersangkutan.

Pesawat udara dengan registrasi asing yang melakukan penerbangan antar bandar udara di Indonesia, dikenakan tarif jasa

penyimpanan pesawat udara dengan tarif penerbangan internasional. Bilamana pada suatu bandar udara diadakan pembatasan berat pesawat udara untuk penyimpanan atau pemberangkatan, maka jasa pendaratan tertinggi disamakan dengan pembatasan berat pesawat udara yang berlaku di bandar udara yang bersangkutan. Tarif jasa penyimpanan pesawat udara dikenakan kepada pesawat udara yang disimpan di hanggar yang dihitung sejak pesawat udara masuk ke dalam hanggar sampai dengan keluar dari hanggar.

Perusahaan penerbangan atau operator pesawat udara yang pesawat udaranya melakukan penyimpanan di bandar udara wilayah Indonesia wajib melunasi pembayaran jasa penyimpanan sesuai dengan tarif yang berlaku. Pelunasan pembayaran jasa penyimpanan untuk penerbangan tidak berjadwal (*non-scheduled flight*) harus diselesaikan dengan Kepala Bandar Udara pada bandar udara yang diselenggarakan oleh pemerintah atau dengan Kepala Cabang untuk bandar udara yang diusahakan oleh badan usaha milik negara (BUMN) sebelum pesawat udara meninggalkan bandar udara, sedangkan untuk penerbangan berjadwal (*scheduled flight*), pelunasan pembayaran jasa penyimpanan dapat diselesaikan dengan Kepala Bandar Udara pada bandar udara yang diselenggarakan oleh pemerintah atau Kepala Cabang badan usaha milik negara (BUMN) yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kepala Bandar Udara atau Kepala Cabang badan usaha milik negara (BUMN) tidak bertanggung jawab atas kerusakan, kehilangan, cacat atau cedera baik yang terjadi terhadap pesawat udara atau alat perlengkapannya maupun yang dialami oleh awak pesawat udara, penumpang atau muatannya selama pesawat udara bergerak, disimpan di bandar udara pada bandar udara yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun oleh badan usaha milik negara (BUMN). Perusahaan penerbangan atau operator pesawat udara yang tidak memenuhi kewajiban membayar jasa penyimpanan pesawat udara sesuai dengan tarif yang ditetapkan oleh Menteri Perhubungan tersebut

dapat dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

v. Tarif Pendaratan Penerbangan Keliling, Pendidikan, dan Return to Base

Besaran tarif jasa pendaratan untuk penerbangan keliling (*local*) adalah 50% dari tarif jasa pendaratan pesawat udara penerbangan internasional, sedangkan besaran tarif jasa pendaratan dalam rangka pendidikan awak ruang kemudi (*cockpit*) atau penerbangan percobaan adalah 25% dari tarif pesawat udara penerbangan internasional. Tarif jasa pendaratan untuk penerbangan berjadwal yang karena keadaan darurat, kembali mendarat di bandar udara asal, dengan tidak mendarat di bandar udara tujuan atau bandar udara lainnya (*return to base*), dikenakan tarif pendaratan penerbangan sebesar 50% dari tarif pendaratan pesawat udara penerbangan internasional.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan analisis sebagaimana telah penulis kemukakan sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

Kebijakan Ruang Udara Terbuka (*Open Sky Policy*) yang di terapkan di Indonesia sejatinya bukanlah kebijakan ruang udara terbuka yang mengindahkan campur tangan pemerintah dalam operasional angkutan udara oleh pihak ketiga. Untuk dapat beroperasi di Indonesia, maskapai asing harus melakukan investasi dan penyertaan modal dalam suatu maskapai penerbangan di Negara Republik Indonesia. Investor asing harus mendirikan badan usaha nasional di bidang angkutan udara niaga dengan memperhatikan ketentuan yang ada, yang antara lain adalah: (i) Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal (ii) UU Penerbangan, dan (iii) Peraturan Menteri Perhubungan No. 45 tahun 2015 (PM 45/2015) tentang Persyaratan Kepemilikan Modal Badan Usaha di Bidang Transportasi. Investasi modal asing dalam bentuk kepemilikan saham dalam bidang usaha angkutan udara niaga berjadwal di Indonesia juga harus mencermati ketentuan mengenai bidang usaha atau jenis usaha yang terbuka, tertutup atau terbuka dengan persyaratan bagi kegiatan penanaman modal asing sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal (Daftar Negatif Investasi/DNI). Berdasarkan lampiran Daftar Negatif Investasi, penyertaan modal asing untuk kegiatan pada bidang usaha angkutan usaha niaga berjadwal dalam negeri hanya mendapatkan porsi sebesar maksimal 49% dan komposisi modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemilik modal asing (*single majority*). Baik Kebijakan Ruang Udara Terbuka yang di terapkan Indonesia, maupun Kebijakan Ruang Udara Terbuka yang berlaku secara umum sebagai liberalisasi transportasi udara dunia, ternyata Kebijakan Ruang Udara Terbuka yang berkembang saat ini memiliki beberapa dampak positif terhadap pembangunan ekonomi dan

perkembangan transportasi udara di Indonesia, dampak tersebut antara lain bergabungnya Garuda Indonesia dengan SkyTeam, beroperasinya Air Asia di Indonesia serta sumber pemasukan bagi Pajak Penghasilan Negara Bukan Pajak di Bidang Transportasi Udara.

## B. SARAN

Indonesia memiliki potensi yang sangat besar untuk menguasai pasar penerbangan dalam negeri. Dengan topologi geografis yang mendukung, harusnya industri penerbangan merupakan lahan basah bagi investor baik lokal maupun asing untuk berinvestasi di Indonesia. Kebijakan dalam bidang penerbangan tentunya memegang peran penting dalam kemajuan industri penerbangan Indonesia, disamping regulasi dan kesiapan infrastruktur yang mendukung seperti perbaikan infrastruktur bandara dan pembenahan lalu lintas udara, ketersediaan kebijakan yang mampu memenuhi kebutuhan hukum di bidang penerbangan mencerminkan bahwa negara tersebut telah siap untuk menghadapi persaingan industri penerbangan baik dalam negeri maupun global. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan berusaha memberi solusi agar penyelenggaraan penerbangan di Indonesia kian berkembang melalui kebijakan ruang udara terbuka (*open sky policy*). Namun dengan peraturan pelaksana prasyarat penanaman modal di Indonesia, tampaknya memberatkan investor asing untuk berinvestasi di Indonesia. Sedangkan bagi investor lokal, usaha penerbangan ini memiliki syarat modal yang cukup besar dengan resiko yang juga tinggi. Penulis berharap agar pemerintah menyokong dan mensubsidi operasional maskapai lokal terlebih dahulu, dengan memudahkan maskapai lokal untuk dapat menjangkau keperluan operasional dengan harga yang efisien guna mendorong minat investor dalam negeri untuk berinvestasi di bidang ini sehingga memperbesar kuantitas pelaku persaingan usaha maskapai lokal di Indonesia.