

PERTUMBUHAN PENERBANGAN SIPIL DI ASIA PASIFIK MENJELANG TAHUN 2000 DAN SETERUSNYA: SUATU TANTANGAN DAN JAWABANNYA

Mochtar Kusuma-Atmadja*

ABSTRACT

The escalation of economic growth in the Asia Pacific region has significantly developed since the middle of 1980s. It is expected that it will continue growing. This rapid growth of economy, among others, affects civil aviation in that region, including Indonesia. Compared with other countries in Southeast Asia, Indonesia has an additional advantage since it has a large domestic market as wide as that of Europe. This article deals with increasing demand for services in air transportation, domestically as well as internationally. With respect to domestic air transportation, the author advocates the employment of cabotage principle, meaning the domestic air transportation is only reserved for the Indonesian air carriers. He argues that this principle is not an embarrassing protection measure since it is also employed by all countries having a large market of domestic air transportation, including the United States. Furthermore, this article also discusses certain improvements that must be taken by the Department of Communication and other parties involved, including the Indonesian air carriers, to meet the demand for services in air transportation such as infrastructures and facilities of civil aviation and additional air fleets.

I. UMUM

Penerbangan sipil di daerah Asia Pasifik tidak lepas dari segi-segi lain kehidupan ekonomi kawasan ini yang menunjukkan tanda pertumbuhan yang luar biasa mulai pertengahan tahun 1980-an hingga sekarang yang akan berlanjut hingga tahun 2000 dan mungkin sesudah itu. Banyak negara Asia termasuk negara-negara anggota ASEAN sudah menarik manfaat dari pertumbuhan pesat ini, termasuk Indonesia, terutama dalam 2-3 tahun terakhir ini. Hasil ini tercapai walaupun masih banyak terdapat hambatan, hal mana merupakan kenyataan yang patut kita syukuri. Tetapi dalam dunia yang maju dengan pesat, kita pun harus memacu diri karena berhenti atau maju lambat berarti kita akan ketinggalan.

Dalam pertumbuhan jumlah penumpang yang merupakan gejala umum sejak pertengahan tahun delapan puluhan di seluruh dunia ini, Indonesia sebagai negara di kawasan Asia Pasifik mempunyai kedudukan yang sangat beruntung. Pertama,

* Mantan Menteri Kehakiman dan Menteri Luar Negeri RI; Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Universitas Indonesia, dan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Tarumanagara; Anggota *International Law Commission* Perserikatan Bangsa-Bangsa.

pertumbuhan ekonomi kawasan Asia Pasifik luar biasa pesatnya dan cukup merata, sehingga dapat diperkirakan akan berlanjut dengan cukup mantap hingga lewat tahun 2000 tanpa terlalu dipengaruhi oleh pengendoran di Amerika Utara sekalipun. Khususnya kawasan Asia Timur, yang meliputi Asia Timur Laut dan Asia Tenggara, merupakan daerah pertumbuhan tinggi yang cukup mantap. Dengan perkataan lain, penerbangan regional Asia Tenggara dan Asia Utara merupakan pasaran yang cukup gemuk di samping intercontinental (Eropa, Amerika Utara, dan Australia) yang juga terus tumbuh.

Dibandingkan dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya, Indonesia mempunyai keuntungan lain, yakni kita memiliki suatu pasaran domestik yang cukup luas (seluas Eropa) yang juga tumbuh dengan cepat, karena dua faktor yang mempengaruhinya, yakni perluasan jaringan penerbangannya dengan jumlah bandara-bandara baru dan meningkatnya pendapatan penduduk yang mengakibatkan meningkatnya jumlah orang yang memakai jasa penerbangan.

Di dalam menghadapi saingan dari luar yang tentunya menginginkan agar pengangkutan udara atas Indonesia dibuka untuk penerbangan asing, kebutuhan penerbangan nusantara (domestik) sebaiknya dipenuhi oleh kapasitas dalam negeri. Hal ini berarti pasaran domestik masih memungkinkan adanya perusahaan penerbangan swasta (domestik) lain di samping Garuda dan Merpati Nusantara. Dalam hubungan ini perlu dikembangkan suatu kebijakan penerbangan sipil nasional berdasarkan Wawasan Nusantara untuk menjamin perkembangan penerbangan nasional tanpa menghambat usaha menarik wisatawan asing mengunjungi Indonesia. Ini bukan suatu hal yang mudah dan memerlukan pengertian semua pihak, terutama yang berkepentingan.

II. WAWASAN NUSANTARA DAN WEWENANG MENGATUR RUANG UDARA NASIONAL

Kedaulatan negara atau wilayah nasional yang dalam Wawasan Nusantara meliputi darat (pulau-pulau) dan lautan, juga mencakup ruang udara di atasnya. Hak kedaulatan yang diakui hukum internasional¹ untuk mengatur lalu lintas udara di ruang udara nasional ini merupakan suatu modal berharga yang perlu diperhitungkan dan dimanfaatkan sebaik-baiknya dalam mengembangkan suatu pola kebijakan lalu lintas udara nasional berdasarkan Wawasan Nusantara.

² Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional menyatakan: *"The contracting states recognize that every state has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory."*

Uraian ini akan dibatasi pada lalu lintas udara sipil dan tidak mencakup lalu lintas atau pemakaian ruang udara nasional untuk keperluan militer.

Penerbangan sipil, selain pengangkutan udara penumpang dan barang komersial, meliputi juga penerbangan nonkomersial yang terdiri antara lain dari: (1) pengangkutan udara untuk memenuhi keperluan perusahaan (pertambangan dan minyak); (2) keperluan perikemanusiaan dan gereja; dan (3) penerbangan pribadi (olahraga). Walaupun dua kategori yang pertama cukup penting artinya, terutama di daerah terpencil (Indonesia Bagian Timur), dalam gambaran keseluruhan penerbangan sipil, kedua kegiatan penerbangan tersebut tidak terlalu besar artinya. Karena itu uraian selanjutnya berlaku terutama untuk penerbangan sipil komersial, baik pengangkutan udara penumpang maupun barang.

Hukum udara internasional mengakui suatu hak negara untuk mengatur pemakaian ruang udara untuk keperluan penerbangan sipil dalam dua hal, yakni: (1) hak untuk mengatur lalu lintas udara oleh pesawat-pesawat udara (sipil) asing yang berjadwal atau tidak berjadwal; dan (2) hak untuk mencadangkan pengangkutan barang dan penumpang antara dua tempat dalam wilayah negara untuk perusahaan penerbangan nasional (hak *cabotage*). Di antara kedua hak tersebut di atas, hak *cabotage* merupakan hak yang lebih penting dalam rangka menyusun kebijakan penerbangan sipil nasional.

Asas *cabotage* ini jelas dianut oleh Pemerintah Indonesia dalam kebijakannya di bidang perhubungan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 36 Ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan. Pada pokoknya asas atau prinsip *cabotage* ini mengizinkan pengangkutan penumpang atau barang antara dua titik di wilayah Indonesia hanya pada perusahaan penerbangan yang berbadan hukum Indonesia, baik milik pemerintah maupun swasta.

Asas *cabotage* ini bukan merupakan suatu alat proteksionisme yang tercela untuk melindungi produsen jasa nasional yang tidak efisien karena asas ini dipraktikkan oleh semua negara yang mempunyai pasaran penerbangan udara sipil dalam negeri yang besar, bahkan dilakukan pula oleh Amerika Serikat yang industri penerbangan sipilnya sudah sangat maju dan di luar wilayahnya menganjurkan *free competition*. Berlainan dengan hak mendarat atau hak masuk suatu bandara negara tertentu yang lazim menjadi alat tukar atau tawar-menawar dalam suatu perundingan pengangkutan atau penerbangan udara sipil antara dua pemerintah, hak *cabotage* ini umumnya dijaga sangat ketat dan tidak dilepaskan atau diberikan pada pihak luar.

Hak eksklusif mengangkut antara dua titik di dalam wilayah negara yang sama berdasarkan *cabotage* ini, yang sering dinamakan juga hak *cabotage*, harus dibedakan pula dari kebebasan kelima (*fifth freedom*), yaitu hak mendarat di negara lain yang disertai

hak menerima/mengangkut penumpang dari titik itu. Ini juga merupakan suatu hak yang dijaga dengan sangat ketat oleh setiap negara, karena sangat berharga dilihat dari sudut niaga (komersial) penerbangan. Namun berlainan dengan hak *cabotage* yang mutlak dilarang untuk perusahaan penerbangan asing, kebebasan kelima ini ada kalanya diberikan juga, jika kepada negara pemberi, diberikan imbalan yang sama nilai dagangnya oleh negara penerima hak kebebasan kelima. Karena pengecualian demikian sangat berharga, pemberian *fifth freedom* ini sangat jarang dilakukan dibandingkan dengan pemberian *landing* atau *entry rights* di satu titik, misalnya. Karena pemberian *landing rights* ini secara komersial sangat penting, perundingan penerbangan sipil antara dua negara bisa berlangsung lama sekali, tanpa suatu keputusan. Satu contoh adalah perundingan antara Jepang dan Amerika Serikat mengenai hak lintas dan mendarat pada jalur yang menghubungkan Jepang dan Amerika Serikat di Pasifik Utara.

III. PERMASALAHAN

Kiranya mudah dipahami bahwa bagi suatu negara seperti Indonesia dengan wilayah dan ruang udara yang kurang lebih sama luasnya dengan Eropa, menjadi incaran bagi perusahaan-perusahaan penerbangan asing dan pemerintah-pemerintahnya. Keadaannya bertambah sulit karena kapasitas kita sendiri untuk memenuhi permintaan akan jasa pengangkutan udara masih kurang, sekalipun dilihat secara kapasitas nasional, yaitu Garuda, Merpati, dan perusahaan penerbangan swasta lainnya. Untuk memanfaatkan peluang yang diberikan oleh konsep Wawasan Nusantara dalam menggunakan ruang udara nasional ini, jelas diperlukan suatu kebijakan nasional pengangkutan penerbangan sipil sebagai penjabaran dari kebijakan pemerintah tentang pengangkutan umum yang digariskan dalam suatu keputusan menteri perhubungan.

Dalam rangka kebijakan pengangkutan udara sipil ini Garuda sebagai suatu perusahaan penerbangan nasional dan *national flag carrier* harus dapat menempatkan dirinya dan menentukan peranannya agar dapat ditarik manfaat sebesar-besarnya dari hak atas ruang udara nasional yang diberikan oleh Wawasan Nusantara demi kepentingan nasional, selain kepentingan perusahaan sendiri. Hal ini dapat dilakukan tanpa melanggar ketentuan internasional tentang penerbangan sipil, bahkan kita harus pandai memanfaatkan hak-hak dan peluang yang diberikan oleh ketentuan internasional itu, tanpa melanggar hak atau merugikan masyarakat penerbangan regional atau internasional, karena hal demikian akan mengundang tindakan balasan yang mungkin lebih merugikan.

Kalau kebijakan nasional belum diperinci secara jelas, sedangkan *under-capacity* merupakan suatu kenyataan, maka kesempatan atau peluang emas yang diberikan Wawasan Nusantara ini, bahkan bisa menimbulkan masalah yang harus pandai-pandai kita mengatasinya. Yang jelas adalah kita semua harus memikirkan jalan keluar yang sebaik-baiknya. Karena ini merupakan masalah nasional, harus ada kesepakatan antara semua pihak yang terkait dan berkepentingan, yakni pemerintah dalam hal ini departemen perhubungan, Garuda sebagai *national carrier*, dan perusahaan penerbangan swasta nasional lainnya. Kepentingan umum sebagai konsumen yang berkepentingan akan adanya pengangkutan udara yang aman, nyaman dengan harga yang pantas, dalam proses merumuskan kebijakan nasional mengenai pengaturan pengangkutan udara sipil ini diwakili oleh pemerintah sebagai *regulator*. Dalam menjaga keseimbangan antara produsen jasa (*service*), yakni perusahaan-perusahaan penerbangan dan konsumen (penumpang), perhatian khusus perlu diberikan kepada sektor pariwisata yang kini juga sedang dipromosikan pemerintah. Menemukan keseimbangan antara bermacam ragam kepentingan ini tidak mudah, namun pemecahannya perlu segera ditemukan demi kepentingan nasional kita. Kalau kita tidak berhasil, maka hak-hak yang diberikan oleh undang-undang nasional dan ketentuan internasional kepada kita akan digerogeti oleh pihak luar (asing) dengan dalih mengisi *under-capacity* demi kepentingan konsumen (termasuk pariwisata). Walaupun kelihatannya menarik dalam memecahkan masalah seketika atau jangka pendek, hal ini bisa dibayar mahal sekali dalam jangka panjang. Sebaiknya Garuda diharapkan tidak mengulangi kesalahan di masa lalu yang mengidentikkan kepentingan Garuda dengan kepentingan penerbangan sipil nasional, tanpa (cukup) memperhatikan kepentingan, bahkan pandangan pihak lain termasuk konsumen.

Di lain pihak, kepentingan lain yang mungkin penting juga dimintakan pengertian jangan sampai mengorbankan kepentingan penerbangan sipil nasional dalam usaha mencapai tujuan atau sasarannya. Kalau kita mendekati masalah yang mahabesar dan pelik ini dengan pendekatan mencari keseimbangan antara beraneka ragam kepentingan yang berlainan, yakni dengan musyawarah berusaha menemukan konsensus, maka insya Allah, persoalannya bisa diatasi walaupun mungkin tidak memuaskan semua pihak.

IV. LANGKAH-LANGKAH MENUJU PEMECAHAN

Hal pertama yang harus dilakukan adalah untuk menyesuaikan suplai jasa penerbangan, baik pengangkutan manusia maupun barang, untuk menyesuakannya dengan

permintaan (*demand*) yang meningkat. Mengenai pengangkutan orang, soal ini relatif lebih mudah karena kapasitas mengangkut penumpang sekarang sudah cukup besar walaupun belum cukup untuk menampung seluruh peningkatan permintaan yang terus bertambah. Setidak-tidaknya peningkatan kapasitas ini bisa didasarkan atas sarana, *manpower*, dan pengalaman yang ada.

Dilihat secara nasional, mungkin bertambahnya permintaan akan jasa penerbangan secara nasional keseluruhan, tidak dapat dipenuhi oleh Garuda dan Merpati Nusantara saja. Dengan perkataan lain, ada ruangan untuk bertambahnya perusahaan pengangkutan nasional lain di samping kedua perusahaan group Garuda ini. Dalam menambah kapasitas angkut orang secara nasional ini, Garuda dengan sarana, *manpower*, dan pengalaman yang dimilikinya bisa membantu pemerintah (Departemen Perhubungan) mengatasi masalah nasional ini dengan bertindak sebagai pemeran utama dalam proses peningkatan ini. Garuda harus dapat melihat perusahaan nasional swasta lainnya tidak hanya sebagai saingan, tetapi sebagai *future partners*, suatu sikap yang akan menguntungkan Garuda sendiri dalam jangka panjang.

Kalau peningkatan kapasitas pengangkutan orang melalui udara cukup sulit, penambahan kapasitas pengangkutan barang (*cargo*) melalui udara merupakan suatu pekerjaan raksasa, karena kemampuan pengangkutan *cargo* Garuda yang ada sekarang sangat terbatas. Kenyataannya dalam dunia penerbangan sekarang, justru pengangkutan *cargo* ini yang sangat menguntungkan karena meningkatnya perdagangan internasional yang menggunakan *air cargo*, terutama dari barang-barang yang bernilai tinggi. Pengangkutan hasil industri *aqua-culture* dan perkebunan buah-buahan serta bunga di Indonesia mempunyai hari depan yang baik sekali apabila dapat ditunjang oleh kapasitas *cargo* udara yang memadai.

Penulis yakin, bahwa tindakan yang diperlukan ke arah hal yang disebutkan di atas sedang dilakukan oleh Garuda. Karena peningkatan *demand* melonjak dengan luar biasa. Persoalannya bagi Garuda juga tidak mudah karena segala sesuatunya harus dipercepat dengan kemungkinan sudah harus digunakannya tenaga-tenaga yang baru dididik sebelum sebenarnya betul-betul siap untuk dipakai.

Walaupun dalam usaha peningkatan kapasitas pengangkutan udara nasional di atas pendidikan dan latihan *manpower* di segala bidang (juru terbang, kabin, ahli teknik, dan lain-lain) merupakan unsur yang paling penting, tidak kurang pentingnya adalah pembangunan sarana dan prasarana, terutama di daerah-daerah. Dalam hal ini Garuda dapat membantu instansi atau departemen yang bersangkutan dan bersama-sama dengan

Departemen Perhubungan merencanakan dan menyiapkan sarana dan prasarana ini serta bekerja sama dengan Departemen Pekerjaan Umum dan Departemen Dalam Negeri.

Mengingat terbatasnya anggaran pemerintah untuk membangun prasarana di bidang pekerjaan umum ini, tidak mustahil dalam beberapa hal Garuda diharapkan dapat ikut membiayai pembangunan demikian. Yang perlu dilakukan adalah koordinasi sebaik-baiknya. Segi-segi lain yang menyangkut penambahan kapasitas jasa penerbangan nasional, kiranya tidak perlu saya uraikan karena sudah diketahui benar-benar oleh pimpinan Garuda. Yang penting adalah bagaimana mengkoordinasikan usaha-usaha ini dengan departemen-departemen yang mempunyai tugas dan anggaran di bidang pembangunan prasarana agar dicapai hasil yang optimal. Setidak-tidaknya dicegah pembangunan infrastruktur yang simpang siur, seperti terjadi baru-baru ini di bidang perhubungan laut di Pelabuhan Bitung.

Khususnya mengenai sarana penerbangan, *input* Garuda akan memainkan peranan yang lebih penting. Yang dimaksud dengan sarana penerbangan adalah lapangan terbang atau bandara, di mana untuk hasil yang optimal Garuda sebagai konsumen sebaiknya diikutsertakan mulai dari tahap perencanaan agar dicapai efisiensi yang optimal atas fasilitas atau sarana penerbangan yang dibangun.

Dari usaha peningkatan kemampuan pengangkutan sebagai peningkatan *supply*, kita sekarang beralih kepada persoalan bagaimana mengamankan pasaran untuk jasa penerbangan nasional, baik di dalam maupun di luar negeri. Dalam hal ini perlu ada kerja sama yang erat antara Departemen Perhubungan (Direktorat Penerbangan Sipil) dan Garuda sebagai *national flag carrier* agar kebijakan pengangkutan udara nasional yang sudah disepakati bisa diaktualisasikan dalam kenyataan. Mengenai pasaran pengangkutan udara domestik, ini berarti mengamatkannya dari kemasukan kepentingan pengangkutan udara asing, sedangkan mengenai pasaran internasional ini berarti mengaktualisasikan "*potential foreign markets*" itu menjadi "*actual foreign markets*" yang bisa dimanfaatkan oleh Direktorat Pemasaran.