

PERTUKARAN DAN PENETAPAN JALUR PENERBANGAN DALAM PERJANJIAN BILATERAL ANGKUTAN UDARA

Amad Sudiro*

ABSTRACT

The formation of a bilateral air transport agreement demands both a concise philosophical basis and clear legal frame. National aviation industries too are eager to increase their competitiveness without avoiding the principle of Indonesia's economic development which avoids practices of free flight liberalism. Thus the foundation of drafting a bilateral air transport agreement would be to utilize the principle of pre-determination of capacity, a somewhat similar concept of an ad-hoc agreement.

Kata kunci:

I. PENDAHULUAN

Sejak berakhir perang dunia II, transportasi udara komersial sudah menjadi salah satu sumber kekuatan devisa negara. Dengan menguasai beberapa aspek ekonomis jenis usaha ini, yang antara lain meliputi penguasaan kapasitas, frekwensi, tarif dan jalur penerbangan, maka suatu negara dapat berharap banyak dari kegiatan usaha pelayanan angkutan udaranya. Setiap negara berupaya menetapkan kebijaksanaan nasional untuk angkutan udara, baik

domestik maupun internasional, disesuaikan dengan situasi dan kondisi perusahaan penerbangan nasionalnya.

Sementara itu, ditunjang oleh pesatnya kemajuan teknologi penerbangan dan naiknya permintaan pemakaian jasa angkutan udara, menyebabkan iklim kompetisi penerbangan komersial tidak dapat dihindari lagi. Pada beberapa tahun terakhir ini, volume lalu lintas penerbangan internasional berjadwal (*international scheduled service*) mengalami kenaikan pesat jika diukur dari jumlah *passenger miles* (satuan ukuran dalam angkutan udara untuk seorang penumpang yang

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara



telah melampaui jarak terbang satu mil) mengalami kenaikan sebesar 7,9 persen setiap tahunnya, dibandingkan dengan pendapatan kotor domestik pasaran ekonomi negara-negara industri yang hanya mengalami kenaikan sebesar 2,2 persen per tahun. Jumlah *passenger-miles* diperoleh atau dihitung dari setiap penerbangan antara bandara satu dengan bandara yang lain (Suwardi, 1989: 12). Menurut *The Trade Policy Research Centre*, beberapa penyebabnya adalah:

- a. Elastisitas penghasilan yang berasal dari permintaan jasa perjalanan atau travel dengan pesawat udara sangat tinggi.
- b. Produktifitas industri penerbangan meningkat sangat tinggi, terutama disebabkan oleh tingkat kemajuan teknologi industri pesawat udara yang sangat pesat (Richard Pryke, 1987: 6).

Jadi dapat dimengerti jika kompetisi internasional di bidang ini turut meningkat, dan setiap perusahaan pengangkutan berusaha merebut pangsa pasar dengan menawarkan mutu pelayanan prima dan tarif yang bersaing.

Kompetisi angkutan udara internasional menurut negara dan perusahaan penerbangan, masing-masing berupaya untuk menguasai beberapa faktor sumber keuntungan, antara lain struktur ja-

lur penerbangan internasional dan hak-hak angkutan udara yang tepat. Akurasi penetapan jalur penerbangan dan hak angkutan udara yang berlaku di atasnya berhubungan sangat erat dengan nilai pasar (*market value*) dan besar keuntungan yang akan diperoleh. Dengan demikian penetapan hak-hak angkutan udara dan jalur-jalur penerbangan, yang dinilai adil dan setara oleh para pihak dalam perjanjian bilateral angkutan udara, menjadi sangat penting artinya.

Bentuk perjanjian bilateral memang telah menjadi alternatif jalan keluar yang dipraktikkan oleh negara-negara sejak Konvensi Chicago 1944, yang tidak berhasil merumuskan sistem multilateral untuk bentuk standar perjanjian angkutan udara di antara negara-negara. Melalui perjanjian bilateral ini, para pihak menuangkan kesepakatan mereka ke dalam menyelenggarakan pelayanan angkutan udara dan jalur-jalur penerbangan yang akan dioperasikan. Namun demikian, penetapan/pertukaran hak angkutan udara dan jalur penerbangan yang dinilai adil dan setara bagi kedua pihak sangat sulit dicari standar penilaian umumnya, karena terhambat oleh pandangan dan kepentingan nasional setiap negara yang berbeda-beda.

Sementara itu, pangsa pasar dan kompetisi internasional yang



semakin keras telah mendorong beberapa negara pemilik armada penerbangan raksasa untuk membentuk kebijaksanaan deregulasi bidang perhubungan dan angkutan udara internasionalnya, seperti dipelopori oleh Amerika Serikat yang mengeluarkan *the International Air Transportation Act of 1979*, yang memberi arah kepada masa depan dari kegiatan-kegiatan angkutan udara internasionalnya. Undang-undang yang merupakan amandemen dari *the Federal Aviation Act of 1958* ini dibentuk dengan tujuan untuk:

- a. meningkatkan kompetisi angkutan udara internasional,
- b. memberikan kesempatan lebih besar kepada para pengangkut nasional di Amerika Serikat,
- c. mencapai target untuk penyempurnaan kebijaksanaan bernegosiasi dalam kegiatan angkutan udara internasional Amerika Serikat (Robert M. Kane, 1982: 8).

Target yang ingin dicapai oleh Amerika Serikat adalah dalam memformulasikan strategi negosiasi bagi kegiatan angkutan udara internasional, harus dilitikberatkan pada tingkat kompetisi optimal (*the greatest degree of competition*). Negara-negara lain, seperti Jepang dan negara-negara yang tergabung dalam Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE), kemudian mengikuti kecenderungan

ini. Proses deregulasi angkutan udara MEE bertujuan menciptakan integrasi penuh bagi pasar MEE (*full integration of EEC Market*) (H.A. Wassenbergh, 1988: 37), sehingga bagi angkutan udara Eropa akan berarti:

- a. kebebasan penentuan kapasitas dan jalur-jalur penerbangan dalam jaringan kerja sama intra-pasar MEE (*intra-EEC market*), menuju dan dari negara-negara MEE sendiri,
- b. tidak ada lagi proteksi terhadap hubungan bilateral antara negara-negara MEE, karena yang ada hanyalah mempertahankan eksistensi nasionalitas, sebagai perwujudan kedaulatan negara di ruang udara yang dimiliki setiap anggota MEE,
- c. tidak ada lagi regulasi harga, kecuali yang berhubungan dengan masalah berbagai peraturan *anti dumping*.

Integrasi pasar angkutan udara MEE ini, akan membawa dampak bagi praktek dan nilai ekonomis dari hak angkutan udara di Eropa yang dioperasikan oleh para pengangkut.

Indonesia sebagai sumyek hukum internasional terus mengikuti arus perkembangan dan menyesuaikan diri dengan kecenderungan global internasional, termasuk dalam bidang angkutan udara sipil komersial yang menyangkut penetapan hak angkut-



an dan jalur-jalur penerbangan dalam perjanjian bilateral angkutan udara. Pola pikir jangka panjang dan penekanan pada strategi ekonomi nasional sangat perlu diutamakan, tanpa merugikan kepentingan politik, sosial dan pertahanan-keamanan nasional. Salah satunya, dapat diwujudkan melalui pembentukkan perjanjian bilateral angkutan udara yang adil, seimbang dan menguntungkan negara

II. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahannya adalah bagaimana kerangka hukum pertukaran dan penetapan jalur penerbangan dalam perjanjian bilateral pengangkutan udara, dan perkembangan praktiknya?

III. PEMBAHASAN

A. Kerangka Hukum Pertukaran dan Penetapan Jalur Penerbangan

Meningkatnya nilai ekspor komoditi non-migas Indonesia akhir-akhir ini, makin meningkatkan nilai komersial penerbangan angkutan udara internasional, sebagai salah-satu sumber devisa negara. Konsentrasi Garuda Indonesia dan penerbangan nasional lainnya pada pelayanan pener-

bangan internasional, sebagai upaya memperbesar pemasukan negara dari sektor penerbangan komersial internasional. Tentu saja pencapaian target besar tersebut harus ditunjang dengan pembentukan perjanjian bilateral angkutan udara yang jelas kerangka hukum dan dasar filosofisnya, sehingga pemasukan dan keuntungan ekonomis yang diperoleh dapat memuaskan dan seimbang bagi semua pihak dalam perjanjian, khususnya pihak Indonesia.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004–2009, antara lain memberikan tekanan pada pembangunan sektor perhubungan udara, menyatakan sebagai berikut :

“Perhubungan udara makin ditingkatkan kemampuan dan pengolahannya. Perhubungan udara dalam negeri dan penerbangan nasional luar negeri semakin ditingkatkan mutu pelayanan dan daya saingnya agar dapat meningkatkan arus wisatawan dan penghasilan devisa”.

Namun jika melihat kondisi armada penerbangan, penguasaan *technical know-how*, manajemen dan mutu pelayanan yang dimiliki perusahaan penerbangan nasional dewasa ini, maka Indonesia belum siap untuk menganut prinsip *pro competitive* seperti di Amerika Serikat. Di samping itu prinsip



demokrasi ekonomi yang melandasi pembangunan ekonomi Indonesia menghindari ciri-ciri negatif antara lain *system free flight liberalism*, karena menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural posisi Indonesia dalam ekonomi dunia. Sebab itulah prinsip pra penetapan kapasitas (*the predetermination of capacity principle*) yang lebih mendekati konsep perjanjian khusus (*the ad hoc agreement concept*) dalam waktu yang panjang masih akan dianut oleh Indonesia dalam membentuk perjanjian bilateral angkutan udara dengan negara lain, sampai armada dan kemampuan berkompetisi perusahaan penerbangan Indonesia meningkat dan siap menghadapi maskapai penerbangan besar lain seperti *Singapore Airlines (SIA)*, *Japan Airlines (JAL)*, dan yang lainnya. Prinsip yang dianut Indonesia ini diharapkan akan menimbulkan implikasi-implikasi yang menguntungkan dan aman bagi Indonesia, antara lain:

1. Mengurangi atau membatasi jumlah saingan yang dihadapi perusahaan penerbangan Indonesia
2. Mendapatkan pertukaran hak-hak angkutan udara yang seimbang nilainya, dan juga memiliki peluang untuk memperoleh kompensasi dalam hal

salah satu pihak memiliki keterbatasan kemampuan dalam mengoperasikan hak-hak angkutan yang sudah ditetapkan dan dipertukarkan.

3. Mengusahkan risiko minimum bagi perusahaan penerbangan nasional Indonesia.

Pengaturan hukum angkutan udara yang menetapkan prinsip Indonesia dalam berkompetisi dan membuat perjanjian bilateral angkutan udara belum dinyatakan secara tegas dan komprehensif. Karena itu perlu pengaturan hukum yang mengarah pada pene-gasan aturan pembentukan perjanjian atau negara sebagai dasar operasi jaringan-jaringan angkutan udara internasional yang dilakukan oleh Indonesia. Namun dewasa ini sudah tampak kelonggaran-kelonggaran terhadap kompetisi dan kerjasama dengan perusahaan-perusahaan penerbangan asing. Hal ini terlihat antara lain dalam keputusan Presiden Republik Indonesia tentang kebijaksanaan pengembangan kepariwisataan, yang salah satu pasalnya mengatur tentang penerbangan borongan (kerja sama antara perusahaan penerbangan nasional dengan perusahaan penerbangan asing), dan jika ada masalah maka penyelesaiannya dapat dilaksanakan melalui aturan perjanjian kerjasama dan kesepakatan bersama dari keputusan menteri perhubungan ten-



tang tata cara tetap pelaksanaan penyusunan peraturan perundang-undangan. Departemen Perhubungan Indonesia menganggap penetapan hak angkutan dan penetapan jalur penerbangan sebagai dua hal yang berbeda yang harus dipisahkan.

Mengenai hak pertukaran angkutan udara, Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Republik Indonesia mempunyai kewajiban membantu perusahaan penerbangan nasional untuk memperoleh angkutan dan fasilitas yang diperlukan untuk melakukan operasi penerbangan dari negara lain, seperti diatur dalam instruksi Menteri Perhubungan RI kepada Direktur Jenderal Perhubungan Udara No. IM. 5AU. 202/ Phb-83 penunjukan perusahaan penerbangan nasional untuk menerbangi bandara udara yang ditetapkan sebagai pintu keluar masuk Wisatawan Asing. Dengan demikian, untuk mendapatkan hak-hak angkutan udara, termasuk hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga yang dinilai adil dan setara, seimbang bagi Indonesia, maka perusahaan penerbangan nasional harus bekerja sama dengan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Republik Indonesia.

Namun dalam praktik, penetapan dan pertukaran hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga berkurang. Di samping karena peningkatan kekuatan armada pe-

nerbangan berbadan lebar (*wide-body aircraft*) dan perkembangan teknologi industri jasa penerbangan di Indonesia, juga karena adanya peningkatan volume pelayanan penerbangan *carter (point to point service)* oleh pengangkut-pengangkut internasional, yang biasanya dapat menetapkan tarif yang lebih rendah daripada tarif penerbangan berjadwal dengan hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga. Untuk itulah kerjasama diperlukan, antara perusahaan penerbangan nasional sebagai pihak operasional yang mengetahui permintaan dan kebutuhan pasar terhadap operasi hak angkutan dengan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara RI sebagai pihak yang akan bernegosiasi dan mengupayakan perolehan hak angkutan dan jalur penerbangan yang diinginkan. Hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga yang dipertukarkan dan diberlakukan atas jalur-jalur tertentu, ditampung dalam *annex* atau *protocol* atau *memorandum of understanding* atau bentuk lainnya, yang terpisah dari perjanjian induk.

Untuk sistem penetapan dan pertukaran hak jalur penerbangan internasional, Indonesia juga belum memiliki peraturan baku yang diadopsi secara umum. Praktik selama ini penetapan jalur-jalur penerbangan dilakukan berdasarkan pertimbangan status, kondisi dan kemampuan armada saat perjan-



jian dibuat, serta berdasarkan kebutuhan masa datang yang dapat diantisipasi. Beberapa permasalahan khusus menyangkut jalur penerbangan internasional pada umumnya, diselesaikan dengan kebijaksanaan khusus dari Menteri Perhubungan. Namun demikian struktur jalur penerbangan internasional dengan penyebutan titik-titik pendaratan ditetapkan secara terpisah, tetapi tetap merupakan satu kesatuan dengan perjanjian induknya, yaitu ditetapkan dalam *annex protocol memorandum of understanding* atau lainnya, untuk memberikan peluang bagi perubahan-perubahan yang dibutuhkan oleh para pihak. Dengan fleksibilitas semacam ini, Indonesia akan lebih mudah mengadakan perubahan-perubahan yang dirasakan perlu, untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan kebutuhan dan sistem penetapan jalur penerbangan internasional baru.

Mengingat penguasaan struktur jalur penerbangan dan hak-hak angkutan udara yang tepat merupakan faktor penting yang menentukan keberhasilan industri jasa angkutan udara internasional Indonesia, maka dibutuhkan pembentukan peraturan tertulis tentang kebijaksanaan dan prinsip-prinsip negosiasi dalam membuat perjanjian internasional angkutan udara. Misalnya, Amerika Serikat telah membentuk pola kebijaksa-

naan tertulis yang disebut *United States Policy for the Conduct of International Air Transportation Negotiation*. Pola kebijaksanaan tersebut menetapkan beberapa tujuan umum Amerika Serikat dalam pasaran penerbangan dan angkutan udara internasional, sehingga dapat dijadikan pedoman dalam menentukan strategi negosiasi. Tujuan yang telah dijadikan kerangka kerja dapat ditetapkan dalam sistem pembentukan perjanjian internasional angkutan udara, yang mengatur kebijaksanaan tentang jalur penerbangan, tarif, kapasitas, penerbangan berjadwal, penerbangan tidak berjadwal (*charter*) dan sistem kompetisi (Robert M. Kane, 1982: 26).

B. Perkembangan Praktik Negara-Negara Dalam Pertukaran dan Penetapan Jalur Perkembangan

Kompetisi perebutan pangsa pasar angkutan udara internasional terasa makin tajam akhir-akhir ini. Meningkatnya kecanggihan teknologi penerbangan dan sarana penunjang seperti *computer reservation system (CRS)* sangat mempengaruhi iklim kompetisi, sehingga semakin besar penguasaan teknologi penerbangan oleh suatu negara maka semakin besar pula kemungkinan negara itu untuk mendapatkan pasar yang nilainya sangat tinggi. Misalnya Amerika



Serikat, negara-negara Eropa Barat, Jepang bahkan Singapura saling berebut pasar dan konsumen, dengan menawarkan kecanggihan teknologi dan mutu pelayanan masing-masing.

Pada pertukaran dan penetapan jalur penerbangan dalam perjanjian bilateral angkutan udara, terdapat dua hal penting yang perlu diperhatikan, yaitu sebagai berikut:

Pertama adalah perkembangan daya angkut pesawat udara dengan diproduksi jenis pesawat berbadan lebar (*wide-body aircraft*) dan peningkatan kekuatan jelajahnya, seperti jenis Boeing 747-400 (Megatop) produksi Boeing Company Amerika Serikat mempengaruhi dan mengurangi animo negara-negara untuk minta hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga dalam perjanjian. Beberapa alasan utama yang menyebabkan hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga mempunyai nilai penting adalah alasan teknis yaitu pengisian kembali bahan bakar (*refueling*) dan alasan ekonomis yaitu pengisian kursi penawaran (*the seats*) yang kosong karena penumpangnya sudah lebih dulu turun pada titik pemberhentian sebelumnya. Dengan adanya teknologi baru penerbangan yang memungkinkan penjelajahan jarak jauh secara non-stop, maka hak angkutan kebebasan pada

pihak ketiga menjadi berkurang nilai kepentingannya. Misalnya Indonesia yang hendak mengadakan pelayanan angkutan udara Jakarta-Tokyo, tidak perlu membuat perjanjian bilateral dengan Filipina untuk hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga pada jalur Jakarta-Tokyo via Manila (sebagai titik *intermidier intermediate point*), tetapi langsung mengadakan perjanjian bilateral angkutan udara dengan Jepang, karena pesawat jenis Megatop milik Garuda Indonesia yang melayani jalur tersebut sanggup menjelajahi Jakarta-Tokyo secara non-stop.

Dengan demikian perkembangan teknologi pesawat udara, semakin meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan angkutan udara, serta membawa dampak kecenderungan berkurangnya minat negara-negara pada penetapan dan pertukaran hak angkutan kebersamaan pada pihak ketiga. Perusahaan penerbangan Indonesia harus mengikuti perubahan-perubahan dan kecenderungan-kecenderungan yang terjadi di dunia penerbangan internasional, sejauh masih sesuai dengan kondisi dan kemampuan perusahaan penerbangan nasional. Belajar dari pengalaman-pengalaman yang lalu dan dengan pertimbangan efisiensi dan efektifitas penerbangan, maka hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga tidak



begitu banyak lagi dipertukarkan dalam perjanjian bilateral angkutan udara yang dibuat oleh Indonesia dengan pihak lain. Bagi Indonesia, menurunnya penggunaan hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga ini tidak banyak berpengaruh terhadap penetapan jalur-jalur penerbangan internasionalnya.

Kedua adalah gejala lain yang menyangkut masalah pertukaran hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga dengan hak *cabotage* (yaitu hak untuk mengoperasikan pelayanan domestik di suatu negara oleh pengangkut asing) dalam rangka mendapatkan pangsa pasar yang lebih luas di wilayah negara lain. Beberapa maskapai penerbangan internasional terkenal seperti *British Airways*, *Air Canada* dan *Singapore Airlines* minta kepada Amerika Serikat agar memberikan hak *kabotase* tersebut. Negara-negara Eropa Barat menuntut hak *cabotage* ini dari Amerika Serikat sebagai nilai tukar yang dianggap seimbang dengan hak-hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga yang dinikmati oleh perusahaan penerbangan Amerika Serikat di wilayah Eropa (David Martindale, 1989: 36). Namun Amerika Serikat menolak permintaan tersebut dengan alasan sebagai berikut:

- a. Penerbangan *cabotage* merupakan penerbangan restriksi di Amerika Serikat, dan merupa-

kan aturan proteksi yang sah secara hukum, berdasarkan *the Chicago Convention of 1944* dan *Federal Aviation Act of 1958*.

- b. Kebanyakan pengangkutan Amerika Serikat masih merasa perlu diberlakukannya aturan larangan penerbangan *cabotage*, sampai Amerika Serikat dapat menegosiasikan pertukaran hak angkutan udara yang setara nilainya dengan hak *cabotage* yang akan dinikmati di wilayah AS oleh yang meminta hak *cabotage* tersebut.
- c. Tidak ada struktur angkutan dan jalur penerbangan di dunia yang setara dengan kompleksitas dan nilai pasar struktur angkutan dan jalur penerbangan Amerika Serikat.

Namun pendirian defensif Amerika Serikat tersebut dapat terjawab berdasarkan praktik saat ini dan gejala-gejala perubahan yang terjadi di masa datang, sebagai berikut:

- a. Amerika Serikat melalui *the Department of Transportation*, pernah memperbolehkan penerbangan *cabotage* oleh pengangkut non Amerika Serikat pada jalur-jalur penerbangan antara Honolulu dan Pantai Barat Amerika Serikat, pada waktu terjadi pemogokan besar di United Airlines



beberapa tahun lalu, dengan alasan untuk kepentingan publik, berdasarkan *the Federal Aviation Act of 1958*.

- b. Dengan terbentuknya pasar tunggal MEE, sebagai satu kesatuan wilayah akan memiliki struktur angkutan dan jalur penerbangan yang kurang lebih sama kompleksitas dan nilai pasarnya dengan struktur angkutan dan jalur penerbangan Amerika Serikat, karena itu MEE dapat bernegosiasi dengan Amerika Serikat untuk pertukaran hak-hak angkutan dan jalur-jalur penerbangan yang setara, bahkan dapat menekan Amerika Serikat untuk memberikan akses ke dalam pasar domestiknya sebagai imbalan atas pemberian hak operasi pelayanan di wilayah bersama Eropa (*Intra-European Service*).
- c. MEE sebagai kesatuan wilayah bahkan dapat saja mengancam akan menarik semua hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga yang dinikmati Amerika Serikat di wilayah Eropa, jika Amerika Serikat tidak memberikan hak *cabotage* di wilayahnya kepada pengangkutan MEE (aliansi pengangkut-pengangkut Eropa Barat).
- d. MEE juga dapat mengapus seluruh status angkutan kebebasan pada pihak ketiga di wi-

layah kesatuannya dan menggantikannya dengan penerbangan *cabotage*. Dengan demikian, tentu negosiasi dengan Amerika Serikat Amerika Serikat sehubungan dengan masalah *cabotage* tidak begitu sulit penyelesaiannya.

Dengan demikian, meskipun penggunaan hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga semakin menurun kuantitas dan kualitasnya karena pertimbangan efisiensi dan efektifitas, serta kecanggihan teknologi penerbangan, bukan berarti nilai dari hak angkutan kebebasan ini menjadi turun juga. Negara-negara Eropa Barat menganggap nilai hak angkutan kebebasan yang sudah dinikmati Amerika Serikat di wilayah Eropa Barat, seimbang nilainya jika ditukar dengan hak *cabotage* di wilayah Amerika Serikat.

Selain itu bentuk pasar tunggal MEE, memberi dampak pada nilai dan praktik penggunaan hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga. Wilayah negara MEE dianggap menjadi satu kesatuan wilayah sehingga hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga dapat mempunyai nilai yang sangat tinggi, seperti hak *cabotage*.

Karena itu penetapan jalur penerbangan memiliki arti atau nilai yang penting dalam perjanjian angkutan udara yang dibuat di antara negara-negara, karena ketentuan titik-titik kota pada satu jalur



penerbangan dapat menentukan dan menggambarkan jenis hak angkutan udara yang berlaku di atas jalur tersebut, sekaligus menggambarkan besar nilai pasarnya.

Jadi kebijaksanaan mengenai penerbangan dan angkutan udara yang berlaku di wilayah pasar tunggal MEFT menjadi masalah penting berkaitan dengan pertukaran hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga dengan hak *cabotage*. Amerika Serikat menyatakan pendiriannya akan mengadakan negosiasi secara individual dengan masing-masing negara anggota pasar tunggal MEFT. Sementara itu, Indonesia bukanlah pihak yang banyak terpengaruh oleh kondisi yang tidak menentu tersebut sebab bagi Indonesia jenis hak-hak angkutan udara yang ditetapkan tidak secara otomatis berlaku pada jalur-jalur penerbangan yang ditetapkan dalam perjanjian angkutan udara.

IV. PENUTUP

Menurut Pemerintah Indonesia, antara penetapan hak angkutan dan jalur penerbangan merupakan dua hal yang berbeda. Perjanjian-perjanjian bilateral angkutan udara yang dibuat oleh Indonesia bertujuan bahwa hak-hak angkutan yang dipertukarkan tidak secara otomatis berlaku pada semua jalur penerbangan yang ditetapkan

secara khusus dan bersifat *confidential*. Rincian jalur-jalur penerbangan dan hak-hak angkutan yang berlaku di atasnya, disebutkan dalam *annex* atau *protocol* atau bentuk lainnya, yang terpisah tetapi merupakan kesatuan dengan perjanjian induk. Praktek ini memang biasa dilakukan untuk memberikan peluang dan kemudahan jika perlu diadakan perubahan-perubahan sesuai dengan perkembangan baru dunia penerbangan komersial internasional, yang tentunya harus diikuti oleh Indonesia, jika tidak mau tertinggal dalam berkompetisi, sekaligus dalam rangka memperbesar pemasukan negara dari sektor penting ini. Untuk itu, dalam pembentukan perjanjian bilateral angkutan udara diperlukan kerangka hukum dan dasar filosofis yang jelas. Peningkatan daya saing perusahaan penerbangan nasional dilakukan tanpa mengesampingkan prinsip pembangunan ekonomi Indonesia yang menghindari bentuk-bentuk *free flight liberalism*, sehingga dasar yang digunakan dalam membentuk perjanjian bilateral angkutan udara adalah prinsip *predetermination of capacity* yang lebih mendekati konsep *the ad-hoc agreement*.

Dengan prinsip-prinsip dasar itu maka kompetisi secara bebas dapat dihindari, karena aspek-aspek ekonomi seperti kapasitas angkutan, frekuensi penerbangan,



jenis pesawat udara yang digunakan, bahkan bentuk kompensasi tertentu untuk menutup kelemahan salah satu pihak dalam perjanjian ditetapkan terlebih dahulu. Mengenai penetapan hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga jalur-jalur penerbangan, menurut praktik Indonesia selama ini adalah ada dua hal yang tidak saling mempengaruhi, dan kedua hal tersebut dipraktikkan sesuai dengan kecenderungan masing-masing. Hak angkutan kebebasan pada pihak ketiga merupakan hak angkutan yang semakin jarang dipertukarkan. Sistem penetapan jalur penerbangan yang dianut mulai mengikuti perkembangan internasional baru, dituangkan dalam bentuk *annex protocol memorandum of understanding* atau lainnya. Untuk membuka peluang dan mempermudah dilakukannya perubahan-perubahan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan nasional Indonesia.

Untuk itu agar memudahkan perundingan dan memperjelas posisi tawar Indonesia dalam membentuk perjanjian bilateral angkutan udara dengan pihak lain, hendaknya kebijaksanaan dan dasar filosofis yang dianut dipertegas melalui sikap yang jelas dan penelaahan terus menerus, disesuaikan dengan perkembangan daya saing perusahaan penerbangan nasional. Indonesia mau tidak mau harus membuka diri terhadap sistem

pro-competitive yang dianut banyak negara. Karena itu dalam rangka pembentukan perjanjian bilateral angkutan udara dan penetapan hak-hak angkutan serta jalur-jalur penerbangan, sebaiknya ditetapkan suatu peraturan yang secara tegas dan komprehensif, serta prinsip-prinsip dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dapat dijadikan pedoman untuk menentukan strategi bernegosiasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrasyid, Priyatna. (1972). *Kedaulatan di Ruang Udara*. Bandung: Alumni.
- Cheng, Bin. (1962). *The Law of International Transport*. London: Stevens and Sons Limited.
- Kantaatmadja, Mieke Komar. (1984). *Berbagai Masalah Hukum Udara dan Angkasa*. Bandung: Remadja Karya.
- Kusumaatmadja, Mochtar. (1982). *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Bina Cipta. 1982.
- Kean, Arnold (ed.). (1982). *Essays in Air Law*. Netherlands: Nijhoff.



- Lowenfeld, Andreas F. (1972). *Aviation Law, Case and Materials*. New York: Matthew Bender Co. Inc.
- Martono, K. (1987). *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa*. Bandung: Alumni.
- Matte, Nicholas Matesco. (1981). *Treaties on Aeronautical Law*. Montreal: McGill University.
- M. Kane, Robert, Allan D. Vase. (1982). *Air Transportation*. Iowa: Kendall Hunt Publishing Co.
- Pryke, Richard. (1987). *Competition among International Airline*. London: Thames Essay Trade Policy Research Centre.
- Suwardi (1989). *Persetujuan Angkutan Udara Bilateral*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Somohaskoro, Suhono. (1978). *The New Approach to the Indonesian Air Transportation policy : Its Strategic Economic Factors and Pitfalls*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Wassenbergh, H.A. (1988). *Air Transportation Regulation. Towards the turn of the Century*. London: Stevens and Sons Limited.
- Wiradipradja, E. Saetullah (et al). (1988). *Hukum Angkasa dan Perkembangannya*. Bandung: Remadja Karya.