

Dilema Dunia Penerbangan

Oleh Prof. Dr. H. E. SAEFULLAH WIRADIPRADJA

TANGGAL 4 Juli 2007 Komisi Eropa menetapkan daftar hitam pencekelan penerbangan ke Eropa. Satu-satunya perusahaan penerbangan pembawa bendera (*flag carrier*) Indonesia, Garuda, yang mampu terbang ke Eropa, meski sudah sedikit kota yang dikunjunginya, kini dilarang sama sekali. Alasannya adalah faktor keselamatan.

Maret lalu, Departemen Perhubungan mengumumkan bahwa tidak satu pun perusahaan penerbangan Indonesia yang memenuhi syarat keselamatan. Senin 25 Juni 2007, Dirjen Perhubungan Udara mengatakan sudah terdapat peningkatan kategori maskapai penerbangan. Garuda naik dari kategori II ke kategori I. Maskapai yang tidak berhasil naik dari kategori III ke kategori II tidak ada lagi karena *air operator certificate* (AOC)-nya dibekukan.

Faktor keselamatan merupakan syarat utama bagi dunia penerbangan, di samping faktor kecepatan dan kenyamanan. Namun, rupanya akhir-akhir ini faktor tersebut kurang mendapat perhatian, baik dari pemerintah, perusahaan penerbangan, maupun masyarakat pengguna jasa angkutan sendiri. Regulasi yang tidak jelas, kurangnya pengawasan, dan lemahnya penegakan hukum menyebabkan banyak pesawat yang secara teknis tidak laik memperoleh izin untuk terbang. Di samping itu juga penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana penerbangan kurang mendapat perhatian yang serius.

Apabila pengawasan dan penegakan hukum dilaksanakan secara sungguh-sungguh, mungkin tidak perlu ada pengumuman secara terbuka tentang daftar perusahaan penerbangan yang tidak memenuhi syarat, ibarat membuka aib sendiri. Akan lebih baik bila kepada perusahaan yang tetap membandel saja, meski telah dilakukan berbagai usaha untuk memperbaikinya, dicabut izin operasinya, baik untuk sementara atau untuk selamanya. Ternyata, sebagaimana disampaikan oleh Dirjen Perhubungan Udara sendiri bahwa pelarangan maskapai penerbangan Indonesia ke Uni Eropa, antara lain didasarkan pada pengumuman tersebut dan mereka tidak melakukan pengecekan sendiri ke lapangan (*Pikiran Rakyat*, 7 Juli 2007).

Dewasa ini jumlah perusahaan penerbangan domestik demikian banyak. Perusahaan baru bermunculan seperti jamur di musim hujan, termasuk munculnya perusahaan penerbangan daerah sebagai akibat otonomi daerah. Persaingan pun menjadi sangat ketat dan menjurus ke arah tidak sehat. Salah satu contohnya adalah dengan perang tarif untuk menarik penumpang sebanyak-banyaknya. Untuk mengimbangi keuntungan yang minim maka dilakukan efisiensi dalam hal pengeluaran. Fatalnya tindakan efisiensi tersebut langsung atau tidak langsung berkaitan dengan masalah keselamatan, di samping dengan cara menurunkan mutu pelayanan kepada penumpang (misalnya saja makanan, minuman, atau kenyamanan).

Sayangnya, para pengguna jasa angkutan sendiri sering tidak kooperatif betapa pentingnya sikap kita dalam menjaga keselamatan. Konsumen sangat menyukai penerbangan murah (mungkin hal ini berkaitan dengan daya beli masyarakat yang masih lemah) meskipun tahu kualitas keamanan dan keselamatan, ketepatan jadwal, pelayanan, dan kenyamanannya sangat rendah. Tidak ada pembelajaran dari konsumen. Padahal, ini sangat penting agar maskapai memperbaiki kinerjanya.

Lancarnya arus penerbangan dari dan ke Indonesia berdampak positif bagi perekonomian Indonesia karena banyaknya wisatawan masuk. Dilarangnya maskapai Indonesia terbang ke Uni Eropa, bukan saja Garuda rugi secara finansial, namun juga citra dunia penerbangan kita memburuk. Turis pun enggan datang, pemasukan negara dan kesempatan kerja yang hilang dari sektor pariwisata tersebut.

Kita dapat saja membalas (*reciprocal*) dengan melarang maskapai penerbangan Uni Eropa untuk terbang ke Indonesia, namun harus dipikirkan dampak lebih jauh dari tindakan tersebut. Dengan dilarangnya maskapai penerbangan Uni Eropa terbang ke Indonesia akan makin tidak ada lagi wisatawan yang datang, kita pun akan makin terpuruk lagi.

Jalan terbaik satu-satunya adalah dengan memperbaiki kinerja kita. Faktor keselamatan harus diprioritaskan, baik oleh pemerintah (penyempurnaan regulasi, pengawasan, dan penegakan hukum) maupun oleh maskapai penerbangan. Kelalaian dalam hal ini berdampak sangat merugikan apakah bagi para pengguna jasa angkutan maupun bagi citra maskapai yang bersangkutan.

Faktor kecepatan adalah salah satu alasan penerbangan lebih diminati. Karena itu, maskapai harus mengurangi sering terjadinya keterlambatan dalam jadwal terbang. Bukan hanya untuk menghindari klaim yang memang diatur dalam konvensi internasional maupun peraturan perundang-undangan nasional, tapi terutama untuk citra dunia penerbangan itu sendiri.

Kita semua tahu dan merasakan bagaimana buruknya pelayanan maskapai penerbangan kita kepada penumpang di dalam pesawat, dari mulai cara melayani penumpang sampai pada masalah suguhan, sungguh sangat memprihatinkan. Padahal sebagai perusahaan jasa, hal-hal itu akan sangat menentukan pilihan kita sebagai konsumen untuk menggunakan maskapai yang mana. Mengapa orang lebih memilih Singapore Airline atau Malaysian Airline, meskipun dari sisi harga tiket lebih mahal, misalnya, di samping faktor keselamatan juga faktor *service* dan kenyamanan menjadi salah satu penentu.

"Open sky policy"

Pemerintah akan melaksanakan liberalisasi di bidang penerbangan (*open sky policy*) di wilayah ASEAN mulai 2008 untuk penumpang dan 2010 untuk kargo. Kebijakan tersebut konsekuensi dari telah diratifikasinya Perjanjian WTO/GATS berdasarkan UU No. 7 Tahun 1994. Meskipun pada prinsipnya kita mengakui supremasi hukum internasional, tidak setiap perjanjian internasional yang telah diratifikasi serta-merta berlaku dan mengikat semua warga negara dan badan hukum swasta (perusahaan). Hanya perjanjian internasional yang mengikat negara dan badan negara yang berlaku secara langsung (*self executing*), misalnya perjanjian perbatasan, konvensi tentang hubungan diplomatik, konvensi tentang hukum perjanjian internasional, dsb.

Tapi berbagai konvensi/perjanjian internasional yang langsung menyangkut warga negara dan badan hukum swasta perjanjian internasional tersebut harus ditransformasikan dahulu ke dalam peraturan perundang-undangan nasional. Misalnya

perjanjian internasional yang menyangkut hak-hak asasi manusia, larangan penyiksaan, antimonopoli, penanaman modal, hak milik intelektual, dsb.

Sebagai pelaksanaan dari Konvensi Chicago 1944 dan Konvensi Warsawa 1929 (telah diganti dengan Konvensi Montreal 1999--tapi Indonesia belum meratifikasinya) untuk diberlakukan bagi penerbangan domestik, maka RI telah dibuat UU No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan (sebagai pengganti UU No. 83/1958), Ordonansi Pengangkutan Udara No. 100 Tahun 1939, Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1995, dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Peraturan perundang-undangan nasional sebagai implementasi dari ketentuan WTO/GATS tentang globalisasi/liberalisasi di bidang penerbangan domestik ini (*open sky*), sepengetahuan penulis belum ada. Bila *open sky policy* atau liberalisasi ini akan diberlakukan, seharusnya dibuat dulu peraturan perundang-undangannya (ditransformasikan) sebagaimana halnya di bidang penanaman modal (penyesuaian), jasa konstruksi, antimonopoli dan persaingan sehat, hak milik intelektual, dsb.

Hal ini juga penting agar tidak terjadi kontradiksi dengan peraturan perundang-undangan yang ada, yaitu mengenai prinsip *cabotage* sebagaimana diatur dalam Pasal 39 UU No. 15/1992 sebagai pelaksanaan dari Pasal 7 Konvensi Chicago 1944.

Cabotage adalah suatu prinsip yang dianut oleh semua negara di bidang penerbangan yang melarang maskapai penerbangan asing untuk melakukan penerbangan komersial di dalam negeri suatu negara (berbeda dengan pengangkutan laut).

Pemberlakuan prinsip *cabotage* ini telah pula disuarakan oleh INACA (Asosiasi Perusahaan Penerbangan Sipil Nasional) sebagai reaksi atas akan diberlakukannya *open sky policy*. Tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur hal ini akan menimbulkan pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang masih berlaku. Sebelum peraturan perundang-undangannya ada yang akan mengatur masalah *cabotage*, sebaiknya pelaksanaan *open sky policy* (globalisasi) tersebut ditangguhkan dulu.

Hal ini bukan saja dalam rangka melindungi penerbangan nasional, tapi juga dalam rangka konsistensinya dengan perjanjian internasional di bidang penerbangan sipil internasional yaitu Konvensi Chicago 1944 yang merupakan *lex specialis* dari ketentuan tentang liberalisasi di bidang perdagangan jasa pada umumnya.

Serbadilematis

Melihat kondisi penerbangan nasional dewasa ini, sepertinya kita menghadapi berbagai dilema. Bila semua pihak, pemerintah, dunia penerbangan, perbankan, dan para pengguna jasa angkutan udara tidak memahami persoalan sebenarnya dan tidak berkontribusi sesuai dengan perannya masing-masing, dunia penerbangan nasional kita dikhawatirkan akan mengalami kesulitan yang luar biasa.

Pertama, dari sisi regulasi, mulai dari sistematika materi peraturan perundang-undangan nasional sampai implementasinya masih perlu penanganan serius. Hal ini dapat berakibat pada perkembangan dunia penerbangan kita. *Kedua*, makin banyaknya jumlah maskapai nasional akan memberikan banyak pilihan bagi konsumen, namun di sisi lain menimbulkan persaingan yang salah kaprah sehingga

upaya efisiensi pun salah kaprah. Sering terjadinya kecelakaan menimbulkan citra buruk, akhirnya kita mendapat sanksi dari dunia internasional.

Ketiga, era globalisasi dan liberalisasi, termasuk di bidang penerbangan, adalah suatu keniscayaan. Namun, dunia penerbangan nasional kita belum siap. Persaingan global akan lebih ketat dan memerlukan kesiapan di berbagai bidang: permodalan, manajemen, ketepatan waktu, pelayanan selama penerbangan, dan yang sangat menentukan faktor keamanan dan keselamatan penerbangan.

Untuk itu, diperlukan persiapan-persiapan yang serius, memperbaiki kinerja dan berbenah diri, sebelum waktunya benar-benar tiba. Mumpung masih belum berlaku, pemerintah harus berusaha membantu permodalan, khususnya bagi perusahaan penerbangan BUMN, perbankan harus memberi fasilitas bagi perusahaan yang dinilai memiliki prospek yang baik, perusahaan penerbangan memperkuat diri dengan jalan, antara lain merger karena dengan armada yang kecil dan manajemen yang lemah pasti akan kalah bersaing. Faktor keamanan dan keselamatan penerbangan harus mendapat perhatian yang utama, dan *last but not least* sikap dan mental konsumen domestik kita agar lebih memilih maskapai penerbangan nasional daripada maskapai asing sebagai bentuk perwujudan dari cinta terhadap bangsa sendiri.***

Penulis, Rektor Universitas Islam Bandung (Unisba), guru besar hukum udara dan ruang angkasa Universitas Padjadjaran

Sumber: Pikiran Rakyat, Rabu, 11 Juli 2007

<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2007/072007/11/0901.htm>