



## Legalitas Layanan Tambahan (Ancillary Services) Dalam GATS Annex on Air Transport Services Dan Peraturan Nasional Indonesia

Ratna Ayu Widiawari<sup>1\*</sup>

1. Fakultas Hukum, Universitas, Warmadewa, Denpasar, Indonesia

**Correspondence addressed to:**

Ratna Ayu Widiawari

Email: [ratnaayu@warmadewa.ac.id](mailto:ratnaayu@warmadewa.ac.id)

**Abstract.** *The liberalization of air transport in public and international passenger transport has an important role in the process of international integration and the development of other sectors of the economy. Currently, trade on air transport services have been regulated in GATS (General Agreement on Trade In Services) Annex on Air Transport Services. One form of airline service liberalization is additional services or ancillary services on air transport. Within GATS itself there are several ancillary services that are not strictly regulated. Indonesia as one of the countries ratifying the provisions of GATS shall implement the provisions on additional services and ancillary services on air transport in Indonesian laws and regulations. This research applied normative legal research as a method that refers to legal norms to understand the application of legal norms to the presented facts. The purpose of this research is to analyze the legality of the ancillary services on air transport in GATS annex on air transport services and Indonesian regulations. From the results of the research can be concluded that there is still the type of air transport ancillary services that has not been regulated in the law of Indonesia. The title of this research Legality of Ancillary Services In GATS Annex On Air Transport Services And Indonesian National Regulations.*

**Keywords:** *ancillary services; GATS; Indonesian regulation*

### Pendahuluan

Sejak awal kemunculannya, sektor penerbangan terus menerus mengalami perkembangan dan menjalankan fungsinya sesuai dengan kepentingan nasional masing-masing negara. Seiring berjalannya waktu, berbagai maskapai penerbangan komersial mulai bermunculan. Transportasi udara memiliki peran yang krusial dan strategis dalam skala internasional, baik dari aspek sosial, ekonomi, pariwisata maupun pertahanan dan keamanan. Selanjutnya, pada masa globalisasi saat ini juga moda transportasi udara memegang peranan yang vital karena efisiensi waktu menjadi kebutuhan utama bagi penyelenggara negara,

---

pelaku usaha, serta masyarakat secara luas. Dengan demikian, usaha di bidang transportasi udara merupakan sektor bisnis yang memiliki prospek menjanjikan bagi suatu negara (Pramono, 2009).

Transportasi udara internasional khususnya angkutan penumpang lintas negara, memiliki peran strategis dalam mendorong integrasi global serta menunjang pertumbuhan bagi berbagai sektor ekonomi lainnya (Latifah, 2011). Moda transportasi udara banyak dipilih oleh pengguna jasa karena keunggulannya dalam memangkas waktu tempuh untuk jarak yang jauh. Faktor waktu ini merupakan unsur krusial dalam kegiatan perdagangan internasional dan pada akhirnya dapat menyumbang pengaruh pada keputusan pengguna jasa dalam menentukan moda transportasi yang akan dipergunakan. Pertimbangan-pertimbangan tersebut menjadikan angkutan penumpang udara sebagai elemen yang sangat penting dalam pengembangan pariwisata internasional, terutama bagi wilayah-wilayah yang sulit dijangkau.

Dalam konteks yang serupa, transportasi udara juga berperan besar dalam membangun dan mempertahankan hubungan bisnis antara dua negara atau perekonomian yang terpisah secara geografis. Berbagai kajian mutakhir menegaskan bahwa mobilitas manusia dalam menunjang kegiatan perdagangan (*movement of people for trade*) sangat penting dan krusial. Perjalanan ke negara mitra dagang tidak hanya bertujuan menjaga relasi bisnis, tetapi juga untuk memperoleh mitra pemasok atau distributor yang sesuai. Tingginya lalu lintas penumpang antarnegara terbukti memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pertumbuhan perdagangan internasional. Di samping itu, keberadaan regulasi berupa *code of conduct* maupun aturan nasional berupa peraturan perundang-undangan sangat diperlukan untuk mengatur arus penumpang, termasuk juga pengangkutan barang atau kargo melalui moda transportasi penerbangan. Dalam praktiknya, sekitar 50 persen dari total kargo diangkut menggunakan pesawat penumpang dibandingkan dengan pesawat kargo khusus. Oleh sebab itu, pengembangan jaringan penerbangan secara luas, baik di tingkat domestik maupun internasional, menjadi kebutuhan penting di era liberalisasi perdagangan barang dan jasa, khususnya dalam perdagangan jasa penerbangan (Purwanto, 2014). Liberalisasi perdagangan ini bertujuan untuk memperluas akses pasar bagi penyedia jasa asing serta mengurangi perlakuan diskriminatif terhadap pelaku usaha jasa agar dapat bersaing secara sehat dan kompetitif.

Keanggotaan Indonesia dalam *World Trade Organization* beserta pelaksanaan berbagai komitmen yang menyertainya tidak dapat dipisahkan dari kebijakan-kebijakan yang diterapkan di bidang perdagangan internasional. Sejumlah kesepakatan yang dihasilkan dari Perundingan Putaran Uruguay yang disahkan di Marrakesh bertujuan untuk memperbaiki kondisi hubungan perdagangan global, antara lain melalui perluasan akses pasar bagi barang dan jasa, penyempurnaan aturan-aturan perdagangan, perluasan ruang lingkup ketentuan serta disiplin dalam *General Agreements Trade and Tariff*, dan penguatan kelembagaan perdagangan multilateral. Pembentukan *World Trade Organization* (WTO) pada tahun 1995 menandai dimulainya fase baru dalam sistem perekonomian dunia. Dibandingkan dengan rezim sebelumnya, WTO memiliki dasar hukum yang lebih kuat serta aturan yang lebih tegas dan mengikat (Satriana, 2016).

Pada sektor jasa, bidang ini memberikan sumbangan yang signifikan terhadap penerimaan negara. Peran jasa dalam perekonomian nasional dan penyerapan ketenagakerjaan juga terus meningkat dari waktu ke waktu (Satriana, 2016). Dalam konsep ideal, liberalisasi perdagangan jasa menggambarkan kondisi dimana perusahaan maupun individu bebas memiliki kebebasan dan keleluasaan menjual jasa melewati lintas batas wilayah negaranya. Kebebasan tersebut mencakup kebebasan untuk mendirikan usaha di negara lain serta bagi tenaga kerja, ada kebebasan untuk bekerja di luar negara sendiri. Meskipun terdapat kekhawatiran terkait munculnya paham “neo-liberalisme” dan bentuk-bentuk sejenisnya, liberalisasi perdagangan jasa berkembang sebagai respons terhadap berbagai realitas dan kebutuhan yang ada (Antariksa, 2010).

Pemerintah rencananya akan menerapkan kebijakan liberalisasi di sektor penerbangan

---

(*open sky policy*) di kawasan ASEAN untuk penumpang pada tahun 2008, dan kemudian pada tahun 2010 untuk angkutan kargo. Penerapan kebijakan ini secara tidak langsung juga berkaitan dengan keberadaan berbagai layanan tambahan maupun kegiatan usaha pendukung atau penunjang angkutan udara yang dikenal disebut sebagai *Ancillary Service*. Kebijakan tersebut merupakan implikasi dari telah diratifikasinya Perjanjian WTO/GATS berdasarkan UU No. 7 Tahun 1994. Walaupun secara prinsipnya Indonesia mengakui keberadaan dan keberlakuan hukum internasional, tidak semua perjanjian internasional yang telah diratifikasi otomatis berlaku bagi seluruh warga negara Indonesia dan badan hukum privat, termasuk perusahaan. Hanya perjanjian internasional tertentu yang bersifat mengikat langsung (*self executing*), khususnya yang mengatur negara dan organ negara, seperti perjanjian mengenai batas wilayah, konvensi tentang hubungan diplomatik, serta konvensi yang mengatur hukum perjanjian internasional (Wiradipradja, nd).

Keikutsertaan Indonesia dalam WTO dan pelaksanaan berbagai komitmen yang termasuk di dalamnya, otomatis harus tercermin dalam Peraturan Nasional khususnya di bidang penerbangan meskipun diratifikasinya Perjanjian WTO/GATS sudah berdasarkan UU No. 7 Tahun 1994. Dalam salah satu annex GATS, yang mengatur mengenai Jasa Transportasi Udara (*Annex on Air Transport Service*). Dalam angka (1) disebutkan bahwa: "*Lampiran ini berlaku untuk langkah-langkah yang mempengaruhi perdagangan jasa transportasi udara, baik terjadwal maupun tidak terjadwal, dan layanan tambahan.*". Jasa transportasi udara menurut GATS terdapat beberapa jenis. Sebagai salah satu bentuk liberalisasi perdagangan di bidang penerbangan yang juga sangat penting, yaitu *ancillary services* (*soft rights* dalam Annex) atau layanan tambahan dan di Indonesia biasa disebut kegiatan usaha penunjang angkutan udara. Dalam annex ini GATS tidak berlaku untuk tindakan-tindakan yang mempengaruhi hak lintas atau jasa yang secara langsung terkait dengan pelaksanaan hak lintas pesawat udara (*hard rights*)

Penelitian mengenai *Ancillary Services* sebagai salah satu bentuk liberalisasi perdagangan di bidang jasa transportasi udara belum pernah dibahas secara spesifik dalam jurnal dan karya ilmiah. Kegiatan usaha penunjang ini merupakan kegiatan yang sangat penting dalam menunjang kegiatan penerbangan utama (dalam GATS merupakan *hard rights*). Beberapa penelitian yang membahas mengenai liberalisasi perdagangan jasa khususnya di bidang transportasi udara dalam GATS pernah dilakukan diantaranya dapat dilihat dalam jurnal karya Emmy Latifah yang berjudul *Liberalisasi Perdagangan Jasa Penerbangan Melalui Kebijakan Open Sky dan Implikasinya Bagi Indonesia*. Dalam penelitian karya Emmy Latifah ini membahas kebijakan *open sky* yaitu akses pasar ruang udara yang terbuka, yang bebas hambatan dan hak lintas udara dan yang langsung mempengaruhi hak lintas atau jasa yang secara langsung terkait dengan pelaksanaan hak lintas pesawat udara dan tidak terfokus hanya kepada GATS, namun juga mengkaji dari segi perjanjian bilateral dan regional, serta konvensi-konvensi lain di bidang hukum udara. Sedangkan, dalam hal ini penulis membahas mengenai liberalisasi jasa penunjang (*ancillary services*) dalam kerangka GATS, seperti *computer reservation system* atau sistem pemesanan tiket melalui komputer atau internet, dan layanan lainnya yang tidak berlaku untuk tindakan-tindakan yang mempengaruhi hak lintas atau jasa yang secara langsung terkait dengan pelaksanaan hak lintas pesawat udara.

Liberalisasi perdagangan jasa tambahan atau kegiatan penunjang angkutan udara (*ancillary services*) ini merupakan salah satu isu yang penting kendatipun secara sederhana bentuk-bentuk perdagangan jasa telah ada, namun dengan adanya revolusi teknologi dalam transportasi dan dalam kegiatan usaha penunjang angkutan udara khususnya, perdagangan jasa penerbangan ini mulai menarik perhatian secara internasional (Priyono, et.al., 1999). Selain itu, terdapat beberapa layanan yang belum terakomodir baik di dalam peraturan Internasional multilateral seperti GATS, maupun peraturan Nasional di Indonesia. Hal ini terkait legalitas usaha jasa tambahan yang ditawarkan oleh pengusaha jasa angkutan udara. Oleh karena itu, penulis akan membahas mengenai konsep liberalisasi perdagangan jasa transportasi udara yang tercantum dalam GATS (*General Agreement On Trade In Services*) *Annex on Air Transport Services* serta bagaimana legalitas usaha menurut GATS *Annex on Air*

*Transport* dalam peraturan nasional Indonesia khususnya mengenai layanan tambahan atau kegiatan usaha penunjang angkutan udara. Penelitian ini berjudul **LEGALITAS LAYANAN TAMBAHAN (ANCILLARY SERVICES) DALAM GATS ANNEX ON AIR TRANSPORT SERVICES DAN PERATURAN NASIONAL INDONESIA**. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai konsep umum mengenai liberalisasi perdagangan jasa transportasi udara dalam GATS (*General Agreement On Trade In Services*) *Annex on Air Transport* serta bagaimana implementasi *GATS Annex on Air Transport* mengenai *ancillary services* (layanan tambahan) atau kegiatan usaha penunjang angkutan udara dalam peraturan nasional Indonesia.

## Metode

Penelitian ini dirancang dengan menggunakan jenis penelitian normatif, yaitu penelitian yang menitikberatkan pada analisis terhadap penerapan norma atau kaidah hukum yang berlaku dalam sistem hukum positif (Ibrahim, 2006). Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*) dan bahan-bahan hukum. Pendekatan perundang-undangan dimanfaatkan untuk menelaah secara menyeluruh peraturan hukum khususnya hukum penerbangan internasional (Ibrahim, 2006). Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah bahan hukum primer yaitu GATS (*General Agreement on Trade in Services*). *Annex on Air Transport Service*, serta Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa sumber kepustakaan yang meliputi dokumen-dokumen resmi, buku-buku referensi, peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, artikel-artikel, serta berbagai dokumen lain yang relevan dengan objek penelitian (Soekanto & Mamudji, 2011). Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui tahapan inventarisasi dan identifikasi terhadap peraturan perundang-undangan, dilanjutkan dengan pengelompokan serta penyusunan bahan hukum secara sistematis sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Dengan demikian, metode pengumpulan data yang diterapkan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan.

## Pembahasan

### Legalitas Perdagangan Jasa Angkutan Udara Dalam GATS Annex on Air Transport Services

Tahun 1995 menandai dimulainya fase baru dalam dinamika perekonomian global dengan berdirinya organisasi perdagangan internasional yang lebih formal, yakni *World Trade Organization (WTO)*. Kehadiran WTO ini sekaligus menggantikan sistem perdagangan sebelumnya yaitu *General Agreements on Tariffs and Trade (GATT)* yang telah berlaku sejak 1947. Pergantian rezim perdagangan ini membawa implikasi yang signifikan terhadap tatanan perekonomian internasional secara keseluruhan. Sebagai sebuah organisasi, WTO lebih memiliki legalitas dan aturan yang lebih kuat serta seperangkat tatanan yang lebih jelas, terstruktur, serta mengikat dengan cakupan pengaturan perdagangan yang lebih luas dan komprehensif.

Dalam sektor jasa, isu ini dibahas secara intensif dalam rangkaian perundingan WTO yang dikenal sebagai Putaran Uruguay (*Uruguay Round*), yang kemudian melahirkan GATS (*General Agreement on Trade in Services*), Perundingan tersebut tidak hanya menitikberatkan pada isu-isu tradisional seperti akses pasar (*market acces*) tetapi juga mencakup mengenai bidang-bidang yang tumbuh dan berkembang seiring dengan semakin pesatnya pertumbuhan perdagangan dan ekonomi global, termasuk bidang investasi dan juga jasa yang sebelumnya belum diatur dalam kerangka GATT. Salah satu capaian utama yang dihasilkan oleh Putaran Uruguay adalah disepakatinya tentang kerangka kerja multilateral di bidang jasa yaitu GATS (*General Agreement on Trade in Services*), yang merupakan suatu perjanjian multilateral pertama yang secara khusus mengatur perdagangan jasa.

GATS berfungsi sebagai *framework agreement* yang memuat prinsip-prinsip

fundamental sebagai dasar pengaturan perdagangan jasa internasional (Kusumaatmadja, 1997). Tujuan utama dari perjanjian ini adalah memperdalam dan memperluas liberalisasi sektor jasa di negara-negara anggota, sehingga diharapkan dapat meningkatkan arus perdagangan secara global. Peran GATS dalam perdagangan jasa dunia pada dasarnya bertumpu pada dua pilar utama. Pertama, menjamin peningkatan transparansi dan kepastian aturan serta regulasi yang berlaku. Kedua, mendorong proses liberalisasi yang berkelanjutan melalui mekanisme putaran perundingan. Kewajiban-kewajiban bagi pihak dalam GATS dapat dibagi menjadi dua kategori yaitu:

Kewajiban umum dan disiplin (*general obligation and disciplines*) yaitu ketentuan yang berlaku bagi seluruh sektor jasa dan mengikat semua negara anggota sesuai dengan lampiran sectoral annex yang ditetapkan. Kewajiban ini meliputi perlakuan *Most Favoured Nation* (MFN), ketentuan transparansi, ketersediaan prosedur hukum, konsultasi terhadap praktik-praktik bisnis, dan konsultasi terhadap subsidi yang berdampak pada perdagangan.

Kewajiban khusus yaitu kewajiban-kewajiban yang timbul dari komitmen spesifik (*obligation related to specific commitment*) suatu negara sebagaimana tercantum pada *Schedule of Commitments (SoC)*. Kewajiban ini mencakup antara lain penerapan prinsip-prinsip perlakuan nasional (*nationat treatment*) dan ketentuan mengenai akses pasar (*market acces*).

Perdagangan jasa memiliki karakteristik yang membedakannya dari perdagangan barang (Stephenson, et.al, 2010). Salah satunya adalah sifat transaksi jasa *nature of service transactions*, dimana proses transaksi menuntut kehadiran langsung antara kedua belah pihak, yaitu penyedia jasa dan konsumen. Selain itu, perdagangan jasa juga ditandai oleh tingkat regulasi dan pengawasan yang relatif tinggi pada perdagangan jasa. Regulasi ini diperlukan, pertama. untuk mencegah risiko terjadinya kegagalan pasar akibat keterbatasan informasi yang diterima konsumen mengenai jasa yang digunakan. Kedua, pengaturan tersebut merupakan konsekuensi dari karakter jasa yang disediakan secara langsung oleh produsen tanpa melalui proses penyimpanan sebagaimana pada barang. Oleh karena itu, tingginya tingkat regulasi dan kontrol dalam perdagangan jasa bertujuan untuk melindungi kepentingan baik konsumen maupun produsen. Perbedaan lainnya antara perdagangan jasa dan perdagangan barang terletak pada sulitnya mengidentifikasi hambatan yang terdapat dalam perdagangan jasa.

Di bidang jasa dunia transportasi udara umumnya tidak akrab dengan liberalisasi perdagangan WTO dan GATS. Dengan beberapa pengecualian, awalnya terdapat keraguan untuk mengatur transportasi udara sepenuhnya ke dalam GATS. Sementara itu banyak aspek transportasi udara internasional ditangani secara multilateral, dan hubungan antar negara masih diatur oleh perjanjian bilateral. Tetapi diakui bahwa ada tekanan untuk bergerak, dari waktu ke waktu, dari sistem saat ini menuju kerangka multilateral atau plurilateral yang berbeda (International Air Transport Association (IATA), 1999). Dalam mempertimbangkan bagaimana memperluas cakupan Lampiran GATS, ada juga pengakuan yang semakin meningkat akan kebutuhan:

- untuk mendefinisikan secara lebih baik industri 'sub-sektor' untuk tujuan perdagangan;
- untuk menjaga industri penerbangan 'on-board', dan

- untuk menghasilkan pemikiran baru, antara lain tentang apakah konsep *Most Favoured Nation* (MFN) dapat diterapkan untuk transportasi udara dalam konteks GATS.

Diskusi tentang transportasi udara akan ditangani, tidak diketahui setidaknya hingga pertemuan Seattle. IATA dan 266 perusahaan penerbangan di dunia memiliki minat yang kuat untuk tetap berkontribusi dengan proses perluasan GATS. Penting juga bagi industri penerbangan untuk bekerja erat dengan pemerintah, khususnya di mana para pejabat perdagangan tidak memiliki pengetahuan khusus tentang penerbangan sipil. Dalam hal ini, IATA menyambut baik pertukaran yang lebih terbuka yang dipupuk oleh semua pihak terkait dibandingkan dengan negosiasi Putaran Uruguay, ketika kepentingan penerbangan waktu itu hanya memiliki kesempatan yang terbatas untuk didengar.

---

Putaran yang akan datang akan menggarisbawahi pentingnya bahwa pemerintah dan maskapai penerbangan sesuai dengan reformasi regulasi penerbangan dan GATS (International Air Transport Association (IATA), 1999). Liberalisasi transportasi udara secara praktis dikenal sebagai kebijakan langit terbuka (Wahjoe, Heniarti, & Puspawati, 2019). Dalam praktiknya, liberalisasi transportasi udara dibagi menjadi dua kelompok layanan, yaitu: layanan transportasi udara untuk penumpang dan barang (layanan udara) yang dikategorikan sebagai *hard rights*, dan layanan pendukung transportasi udara (layanan tambahan) yang dikategorikan sebagai *soft rights*. Gagasan tentang *soft rights* jasa penunjang penerbangan atau yang disebut sebagai *ancillary services* muncul selama negosiasi tersebut sebagai upaya untuk mengkategorikan kegiatan-kegiatan usaha yang berbeda dari otoritas untuk melakukan kegiatan penerbangan. Sementara untuk memperluas Annex membatasi pengecualian dan yang ditetapkan dalam Lampiran hanya *hard rights* yaitu kegiatan penerbangan utama. Tidak ada kesepakatan yang dicapai untuk memutuskan kedua kategori tersebut karena beberapa negara bagian memandang *soft rights* sebagai hal yang penting untuk melaksanakan *hard rights* dan memberikan pengaruh untuk memajukan liberalisasi. Perundingan tersebut menghasilkan lampiran terpisah yaitu *Annex on Air Transport Services*. Dalam angka (3) ditentukan bahwa perjanjian ini berlaku mencakup tiga *ancillary services* atau layanan tambahan:

- perbaikan dan pemeliharaan pesawat;
- penjualan dan pemasaran layanan transportasi udara, dan
- layanan sistem reservasi komputer (*computer reservation system*).

Lampiran tersebut memang menawarkan kekhususan karena memberikan daftar positif dari layanan yang dicakup oleh Perjanjian (dalam paragraf 3) yang disebut "layanan yang terkait langsung dengan pelaksanaan hak lalu lintas". Namun, ada beberapa kegiatan usaha penunjang angkutan udara dan layanan tambahan lain (*soft rights*) yang tidak diatur dalam Annex ini. Layanan tambahan biasanya banyak ditemukan pada maskapai berbiaya rendah atau low-cost carrier (LCC), untuk mendapatkan pendapatan tambahan dari *ancillary revenue* atau pendapatan lain-lain.

Untuk memahami layanan tambahan secara komprehensif, sangat penting untuk menetapkan definisi yang jelas dan menjelaskan mekanisme operasionalnya (Bozogán & Hurná, 2020). Di antara bentuk-bentuk awal layanan tambahan untuk mendapatkan pendapatan tambahan contohnya adalah penjualan produk bebas bea selama penerbangan, yang selama beberapa dekade merupakan satu-satunya cara maskapai penerbangan dapat meningkatkan pendapatan mereka dari penumpang saat dalam penerbangan. Selain penjualan produk bebas bea, contoh lain dari layanan tambahan termasuk apa yang biasa disebut sebagai penalti, seperti biaya untuk kelebihan bagasi, pembatalan penerbangan, atau perubahan penerbangan) (Ozmec-Ban, et al, 2022). Beberapa contoh layanan tambahan seperti usaha penunjang *first class lounge*, *lost baggage services*, *overweight luggage*, layanan pemilihan kursi penumpang, penjualan merchandise, dsb.

Walaupun dalam GATS belum terdapat pengaturan mengenai jasa-jasa tambahan tersebut, hal ini dapat diatasi yaitu sebagai usaha agar liberalisasi layanan tambahan dan kegiatan penunjang dapat terakomodir dalam GATS. Adapun cara agar layanan tersebut terakomodir adalah dapat ditemukan dalam Annex tersebut yaitu dalam Paragraf 5 yang menyatakan persyaratan bahwa Dewan untuk Perdagangan dalam Layanan (CTS) wajib meninjau, setidaknya setiap lima tahun, perkembangan di sektor layanan jasa tambahan ini dan pengoperasian Annex. Oleh karena itu, CTS diamanatkan untuk melakukan tinjauan reguler transportasi udara secara independen dari negosiasi perdagangan WTO masa depan yang bersifat umum (Ozmec-Ban, et al, 2022).

---

## Implementasi GATS Annex On Air Transport Dalam Peraturan Nasional Indonesia Khususnya Mengenai Kegiatan Usaha Penunjang Angkutan Udara

Dalam kerangka kerja sama internasional di bidang angkutan udara, Indonesia telah merumuskan dan menyiapkan berbagai kebijakan strategis guna merespons dinamika dan transformasi yang terjadi dalam industri perkembangan global. Kebijakan tersebut diarahkan untuk memperkuat posisi dan daya saing sektor penerbangan nasional. Namun demikian, penerapan liberalisasi angkutan udara di Indonesia dilakukan secara bertahap karena masih dihadapkan pada sejumlah kendala, Pertama, kinerja perusahaan maskapai nasional belum sepenuhnya optimal dalam memperluas jangkauan, cakupan maupun meningkatkan kemampuan bersaingnya. Kedua, tingkat permintaan pasar sebagian besar kota-kota di Indonesia yang memiliki bandar udara internasional masih terbatas, sehingga penerapan kebijakan *open sky* apabila diterapkan secara langsung cenderung hanya menguntungkan pada kota-kota yang permintaannya tinggi, seperti Jakarta, Denpasar, Surabaya, Medan dan Padang. Ketiga, persepsi masyarakat internasional terhadap kondisi sosial-politik Indonesia sistem hukum nasional yang belum terintegrasi secara komprehensif dan masih bersifat sektoral turut menjadi faktor penghambat.

Prof. Dr. H. E. Saefullah Wiradipradja mengemukakan bahwa kondisi penerbangan nasional saat ini berada dalam keadaan dilematis. Apabila para pemangku kepentingan termasuk pemerintah, pelaku industri penerbangan, sektor perbankan, dan para pengguna jasa angkutan udara tidak memahami permasalahan mendasar dan tidak menjalankan perannya secara proporsional, maka sektor penerbangan nasional berpotensi menghadapi kesulitan yang serius (Wiradipradja, nd).

Permasalahan tersebut dapat dilihat dari beberapa aspek utama. Dari sisi regulasi, struktur peraturan perundang-undangan nasional beserta implementasinya masih memerlukan pembenahan yang menyeluruh, karena berpengaruh langsung terhadap perkembangan industri penerbangan. Selain itu, meningkatnya jumlah maskapai penerbangan nasional memang memperluas pilihan bagi konsumen, namun di sisi lain juga memicu persaingan yang tidak sehat dan menimbulkan kesalahpahaman dalam prinsip efisiensi. Tingginya angka kecelakaan penerbangan juga berdampak pada memburuknya citra Indonesia di mata Internasional. Lebih jauh, meskipun globalisasi dan liberalisasi di sektor penerbangan merupakan suatu keniscayaan, kesiapan industri penerbangan nasional masih dinilai belum memadai. Persaingan internasional yang semakin ketat menuntut kesiapan di berbagai aspek, seperti permodalan, manajemen, ketepatan waktu, kualitas layanan, serta terutama aspek keamanan dan keselamatan penerbangan.

Dengan pelaksanaan liberalisasi yang dilakukan secara bertahap, Indonesia diharapkan dapat memperoleh sejumlah manfaat strategis, antara lain meningkatnya arus perdagangan dan pariwisata, berkembangnya industri penerbangan nasional, pertumbuhan ekonomi daerah melalui konektivitas udara langsung termasuk sektor pariwisata, terbentuk dan menguatnya kerja sama antar maskapai penerbangan internasional, serta meningkatnya daya saing maskapai nasional dan asing sekaligus menghindari terjadinya fenomena *back-track traffic*.

Liberalisasi angkutan udara sendiri dilakukan pada beberapa tingkatan. Pada tingkat global, yaitu forum WTO merupakan wadah multilateral yang mencakup seluruh negara di dunia. Namun, hingga saat ini pembahasan liberalisasi angkutan udara masih terbatas pada sebagian kecil jasa-jasa penunjang (*soft rights*), sebagaimana diatur GATS Annex on Air Transport, yang meliputi perbaikan pesawat, penjualan dan pemasaran jasa angkutan udara, serta sistem reservasi komputer (computer reservation system/CRS). Indonesia belum menyampaikan komitmen di forum ini karena prioritas liberalisasi masih difokuskan pada tingkat regional, khususnya ASEAN. Sementara itu, pada tingkat APEC, pembahasan liberalisasi angkutan udara mencakup delapan opsi yang berkaitan dengan kepemilikan dan pengendalian maskapai penerbangan (*airlines ownership and control*).

---

Secara umum, Indonesia menganut prinsip *substantial ownership and effective control*

serta *multiple airlines designation* tanpa pembatasan. Prinsip tersebut diterapkan dalam berbagai perjanjian bilateral, termasuk pengaturan tarif dengan mekanisme double disapproval, meskipun tetap disertai dengan ketentuan pengamanan tertentu (Pembangunan Transportasi Udara, 2011).

Dalam sektor angkutan kargo udara (*Air Freight/more relaxation arrangement than passengers*), Indonesia telah menerapkan tingkat liberalisasi yang lebih longgar dibandingkan angkutan penumpang. Pemerintah telah melonggarkan pengaturan hak angkut melalui skema kerja sama antar-maskapai seperti *Air Freight Airline's Cooperative Arrangement*, termasuk *Third Country Code Sharing*. Indonesia membuka kerjasama komersial tersebut dengan tetap mensyaratkan pemenuhan hak kebebasan udara (*freedom rights*) bagi maskapai pihak ketiga. Layanan penerbangan charter diposisikan sebagai pelengkap layanan terjadwal, dengan akses pasar yang terbuka bagi seluruh bandara internasional di Indonesia. Selain itu, kebijakan *doing business* di sektor penerbangan relatif terbuka, antara lain melalui kebebasan transfer pendapatan, pendirian kantor perwakilan, serta kegiatan penjualan dan promosi produk maskapai (Pembangunan Transportasi Udara, 2011).

Pada tingkat ASEAN, liberalisasi angkutan udara mencakup 2 (dua) bidang utama. Pertama, yaitu Bidang *Soft Right* atau jasa penunjang penerbangan yang diatur dalam ASEAN *Framework Agreement on Services (AFAS)* yang meliputi *Computer Reservation System (CRS)*, perawatan dan perbaikan pesawat, penjualan dan pemasaran, serta penyewaan pesawat tanpa awak (*aircraft leasing without crew*). Indonesia telah membuka keempat bidang tersebut hingga mode 3 dengan batas kepemilikan asing maksimal 49 persen, kecuali untuk *aircraft leasing without crew* yang hanya dibuka pada mode 1 dan mode 2. Selanjutnya, adalah bidang *hard rights* yang mencakup angkutan kargo (*air freight*) dan angkutan penumpang. Untuk sektor ini, liberalisasi dilaksanakan berdasarkan ASEAN Roadmap for Integration of Air Travel Services. Mengingat *roadmap* tersebut merupakan kesepakatan ASEAN yang bersifat mengikat, Indonesia sebagai negara anggota wajib menyesuaikan dan melaksanakan ketentuan yang telah disepakati.

Karakteristik geografis Indonesia sebagai negara kepulauan, adanya kesenjangan infrastruktur, dan kecenderungan proteksionisme regulasi merupakan faktor utama yang menyebabkan kehati-hatian dalam meliberalisasi pasar penerbangan (Anugrah., et al, 2025). Kebijakan deregulasi penerbangan juga mendorong lahirnya maskapai penerbangan berbiaya rendah (*low cost carrier*) yang diikuti dengan pengurangan beberapa layanan yang biasanya disediakan oleh maskapai penerbangan layanan penuh (*full-service carrier*), seperti penyediaan makanan selama penerbangan, penyempitan jarak antar kursi untuk mengakomodasi lebih banyak penumpang, dan kelas layanan tunggal (Indra Setiawan et al, 2015). Pengurangan beberapa layanan ini memangkas biaya produksi dan operasional perusahaan penerbangan, sehingga dapat memberikan tarif penerbangan yang jauh lebih murah. Namun, tarif penerbangan tidak hanya dipengaruhi oleh faktor ekonomi seperti biaya operasional, harga bahan bakar, dan permintaan pasar, tetapi juga oleh peraturan pemerintah yang bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan maskapai penerbangan dan konsumen (Salsadillah & Arafah, 2025). Faktor-faktor tersebut yang kemudian menyebabkan ketika konsumen mendapat tarif yang rendah, namun kemudian akan banyak biaya-biaya lain yang timbul dari layanan tambahan tersebut.

Di Indonesia, penerapan GATS *Annex on Air Transport Services* khususnya di bidang *ancillary services* atau pelayanan tambahan, atau dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia disebut kegiatan usaha penunjang angkutan udara. Hal ini diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, pasal 131-133. Dalam penjelasan pasal 131 ayat (1) dinyatakan: "*Yang dimaksud dengan "kegiatan usaha penunjang angkutan udara" adalah kegiatan yang secara langsung berhubungan dengan kegiatan angkutan udara niaga antara lain sistem reservasi melalui komputer (computerized reservation system), pemasaran dan penjualan tiket pesawat atau agen penjualan umum (ticket marketing and selling), pelayanan di darat untuk penumpang dan kargo (ground handling), dan penyewaan pesawat udara (aircraft leasing).*"

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009, kegiatan perusahaan bandar udara (usaha penunjang bandar udara) diatur dalam Bab XI Pasal 232 sampai dengan pasal 239. Menurut pasal 232 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009, “untuk menunjang kegiatan perusahaan Bandar Udara dapat dilaksanakan kegiatan usaha penunjang Bandar Udara” (Martono, 2011). Kegiatan perusahaan Bandar Udara tersebut dapat berupa pelayanan jasa kebandarudaraan meliputi: pelayanan jasa pesawat udara, penumpang, barang dan pos yang kegunaannya untuk penyediaan atau pengembangan terhadap fasilitas pada kegiatan pelayanan pendaratan, lepas landas, manuver, parkir, dan penyimpanan pesawat udara, fasilitas terminal untuk pelayanan angkutan penumpang, kargo, dan pos, fasilitas elektronika, listrik, air, dan instalasi limbah buangan dan lahan untuk bangunan, lapangan, dan industri serta gedung atau bangunan yang berhubungan dengan kelancaran angkutan udara (Martono, 2011).

Selain itu, menurut Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor SKEP/47/III/2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Usaha Kegiatan Penunjang Bandar Udara, Usaha-usaha kegiatan penunjang Bandar Udara tersebut antara lain *hotel reservation services, shops, restaurants, car parking, services cleaning, automatic check-in system services, refueling, general maintenance, porter, postal services, telecommunication services, playground and recreation center, greeting services, travel agents, money exchange, ground transportation services, left baggage services, advertisement services, first class lounge, business class lounge, VIP class lounge, hair dresser and beauty salon, agrobusiness services, nursery services, insurance agents, business center, vending machine* dan lain-lain. Dalam hal ini, beberapa penerapan ketentuan GATS Annex on Air Transport Services khususnya mengenai *ancillary services* sudah tercermin dalam peraturan perundang-undangan Penerbangan di Indonesia baik dalam kegiatan usaha penunjang angkutan udara, maupun tentang kegiatan usaha penunjang bandar udara.

## Simpulan

Transportasi udara memiliki peranan yang penting dalam proses integrasi internasional dan perkembangan sektor-sektor ekonomi yang lain. GATS sebagai merupakan landasan aturan permainan dalam perdagangan internasional di bidang jasa-jasa. Dalam perkembangan GATS, diatur mengenai Jasa Transportasi Udara (*Annex on Air Transport Service*), yang mengatur *soft rights* dalam *ancillary services* (layanan tambahan) atau kegiatan usaha penunjang angkutan udara yang terdiri dari perbaikan dan pemeliharaan pesawat; penjualan dan pemasaran layanan transportasi udara, dan layanan sistem reservasi komputer (*computer reservation system*). Walaupun beberapa layanan tambahan belum diakomodir oleh Annex ini, namun perkembangan masih dimungkinkan mengingat kewajiban CTS untuk melakukan negosiasi dan tinjauan ulang.

Di Indonesia. Penerapan GATS Annex on Air Transport Services khususnya di bidang *ancillary services* atau pelayanan tambahan, atau dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia disebut kegiatan usaha penunjang angkutan udara dapat ditemukan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, serta Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor SKEP/47/III/2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Usaha Kegiatan Penunjang Bandar Udara.

## Daftar Pustaka

- Anugrah, D., Ruhaeni, N., Imaniyati, N. S., & Suparman, E. (2025). Harmonization of Indonesian Aviation Regulations and the Challenges of Implementing Open Sky Policy in ASEAN Single Aviation Market. *Unifikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, 12(01), 62–76.
- Antariksa, B. (2010). *Pengaruh Liberalisasi perdagangan Jasa Terhadap Daya Saing Kepariwisata Indonesia*. Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Kementrian Kebudayaan dan Pariwisata
- Bozogán, M., & Hurná, S. (2020). Use Of Modern Technologies At Baggage Tracking And Its Impact On Airline Revenue. *Mobility Internet of Things*, 73–111.

- Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral Ditjen Multilateral Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan Departemen Luar Negeri RI, Buku Seri Terjemahan Persetujuan- Persetujuan WTO: Persetujuan Bidang Jasa (General Agreement on Trade in Services/ GATS).
- Ibrahim, J. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.
- International Air Transport Association (IATA). (1999). *Liberalisation Of Air Transport And The GATS (IATA Discussion Paper)*. International Air Transport Association Geneva
- Kusumaatmadja, M. (1997). *Perjanjian WTO Mengenai Perdagangan Internasional Jasa (GATS) Dilihat dari Prespektif Negara Berkembang, Seminar Aspek Hukum Perdagangan Jasa Menurut WTO dan Komitmen Indonesia di Bidang Finansial, Institut Bankir Indonesia, 6 Maret 1997. Dalam Naufal. N.A. Liberalisasi Jasa Konstruksi Di Indonesia dan Kesesuaian dengan Komitmen dalam General Agreement On Trade In Services (GATS-WTO) di Bidang Jasa Konstruksi*. Jakarta: Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Latifah, E. (2011). Liberalisasi Perdagangan Jasa Penerbangan Melalui Kebijakan Open Sky dan Implikasinya Bagi Indonesia, *Jurnal Hukum, Edisi Khusus 18*.
- Martono, H. K. (2011). *Hukum Angkutan Udara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Ozmec-Ban, M., Škurla Babić, R., Vidović, A., & Bračić, M. (2022). A Review Of Ancillary Services Implementation In The Revenue Management Systems. *Promet-Traffic & Transportation, 34*(4), 581-594.
- Pembangunan Transportasi Udara Tahun. (2011). [http://ppid.dephub.go.id/files/datahubud/BAB\\_7\\_RENJA\\_UDARA\\_2011\\_Revisi\\_tgl\\_22\\_04\\_10.pdf](http://ppid.dephub.go.id/files/datahubud/BAB_7_RENJA_UDARA_2011_Revisi_tgl_22_04_10.pdf)
- Purwanto, H. (2014). *Prinsip Cabotage Dalam Kegiatan Penerbangan Di Indonesia*. Yogyakarta: Unit Penelitian Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Pramono, A. (2009). *Hukum Penyelenggaraan Bisnis Penerbangan*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Priyono, J. et.al., (1999), *Implementasi General Agreement on Trade in Services (GATS) Dalam Jasa Angkutan Udara Internasional dan Implikasinya Bagi Jasa Angkutan Udara Indonesia*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Salsadillah, N & Arafah, A. R. (2025) Dynamics of Aviation Business Competition in Indonesia: Legal Challenges and Safety Aspects. *Uti Possidetis: Journal of International Law. 6*(2), 278-290
- Satriana, D. (2016). Pengaturan Perdagangan Jasa Dalam Hukum Ekonomi Internasional. *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan, 3*(1)
- Setiawan, I., et al., (2015) Aviation Deregulation and Performance of Scheduled Commercial Airlines, *Journal of Transportation & Logistics Management (JMTRANSLOG), 2*(1), <https://doi.org/10.54324/j.mtl.v2i1.130>.
- Soekanto. S. & Mamudji. S. (2011). *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Stephenson, H. et.al, (2010). *Services Trade Liberalisation and Facilitation, dalam Rizqi. S.A. Penyebab Lambatnya Penetapan Mutual Recognition Arrangement Jasa ASEAN (1995-2005)*. Jakarta: Tesis. Fisip UI.
- Wahjoe, O., Heniarti, D. D., & Puspawati, A. (2019). The Impact of Liberalization Of Asean Air Transportation On Indonesian Airlines. *International Journal of Research, 7*(19).
- Wiradipradja, H. E. S. (n,d). Dilema Dunia Penerbangan, [http://repository.unisba.ac.id/bitstream/handle/123456789/14152/fulltext\\_saefullah\\_pr\\_11\\_07\\_2007.PDF?sequence=1&isAllowed=y](http://repository.unisba.ac.id/bitstream/handle/123456789/14152/fulltext_saefullah_pr_11_07_2007.PDF?sequence=1&isAllowed=y),