

"GATS" dan Implikasinya terhadap Jasa Angkutan Udara Internasional Pasca Putaran Uruguay

Oleh : Sefriani



Sefriani, lahir di Temanggung Jawa Tengah 6 September 1969, Alumnus Fakultas Hukum UGM Tahun 1993. Saat ini ia sebagai tenaga pengajar tetap pada Fakultas Hukum UII Yogyakarta.

Pendahuluan

Jasa angkutan udara sudah menjadi kebutuhan yang sangat vital di seluruh dunia dewasa ini. Hemat waktu tentunya menjadi salah satu alasan pokok penggunaan jenis angkutan ini. Jasa angkutan udara internasional tunduk pada *Convention on International Civil Aviation* atau yang lebih dikenal sebagai Konvensi Chicago 1944. Konvensi ini ditandatangani pada tanggal 7 Desember 1944 dan mulai berlaku sejak 4 April 1947.

Meskipun mempunyai banyak kelemahan dan ketidakjelasan dalam muatannya, tidak dapat disangkal bahwa Konvensi Chicago 1944 cukup banyak memberikan sumbangan yang berharga pada masyarakat internasional, khususnya di sektor pengaturan jasa angkutan udara internasional, dalam kaitannya dengan bahasan makalah ini.

Satu hal pokok yang dapat disimpulkan dari Konvensi Chicago 1944 adalah bahwa struktur hukum angkutan udara internasional berlandaskan asas kedaulatan, kebangsaan, dan resiprositas (timbang balik). Hal ini dapat ditunjukkan antara lain oleh ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. The contracting states recognize that every state has complete and exclusive sovereignty in the airspace above its territory.¹
2. Each contracting state agrees that all aircraft of the other contracting state, being aircraft not engaged in scheduled international air services shall have the right, subject to the observance of the terms of this Convention, to make flights into or in transit non-stop across its territory and to make stops for non traf-

1. Ps 1 Konvensi Chicago 1944

fic purposes without the necessity of obtaining prior permission, and subject to the right of the state flown over to require landing.. for reasons of safety of flight, to require aircraft desiring to proceed over regions which are inaccessible or without adequate air navigation facilities to follow prescribed routes or to obtain special permission for such flight.²

3. No scheduled international air service may be offered over or into the territory of contracting state, except with the special permission or other authorization of that state...³

Meskipun untuk non-scheduled international air services, disepakati tidak memerlukan ijin khusus dari negara kolong (*subjacent state*) sebagaimana yang diatur dalam pasal 5 Konvensi Chicago di atas. namun pada hakekatnya azas kedaulatan, kebangsaan dan resiprositas tetap berlaku di sini.⁴ Dalam praktek, antara negara yang satu dengan yang lain mengadakan perundingan bilateral atau multilateral, mempertukarkan hak untuk terbang di atas wilayah mereka masing-masing, bagi perusahaan-perusahaan penerbangan mereka.

Konvensi Chicago 1944 memang tidak memberikan penjelasan mengenai *scheduled* maupun *non-scheduled* international air services. Namun demikian *International Civil Aviation Organization* (ICAO) menjelaskan bahwa karakteristik untuk an-scheduled international air service adalah sebagai berikut:⁵

- a. It passes through the airspace for the territory of more than one state.
- b. It is performed by aircraft for the transport of passanger, mail or cargo for remuneration in such a manner that each

flight is open to use by members of public.

- c. It is operated, so as to serve traffic between the same two or more point, either:
 1. according to a published time table.
 2. with flights so regular on frequent that they constitute a recognisably systematic series.

Adapun K. Martono, pakar hukum udara Indonesia memberikan karakteristik bagi *non-scheduled international air service*.⁶

1. Penerbangan tidak dilakukan menurut jadwal penerbangan yang terprogram. Kalaupun telah diprogram, dengan syarat-syarat ketat, misalnya penerbangan musiman seperti penerbangan untuk angkutan haji.
2. Penerbangan hanya diperuntukan bagi para anggota pencharter, tidak berlaku bagi yang bukan anggota.
3. Perusahaan penerbangan hanya menerima pembelian tiket secara kolektif.
4. Penerbangan dilakukan dari satu tempat ke tempat lain, dan dilarang untuk menurunkan atau mengambil penumpang di setiap pelabuhan udara pendaratan.

2. Ps 5 Konvensi Chicago 1944

3. Ps 6 Konvensi Chicago 1944

4. *Peranan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Dalam Usaha Memanfaatkan Ruang Udara Nasional*, Seminar Ruang Udara Sebagai Aset Pembangunan, Jakarta, 11 Desember 1991, hlm. 20.

5. Priyatna Abdurrasyid, *Kedaulatan Negara di Ruang Udara*, Pusat Penelitian hukum angkasa, Jakarta 1972.

6. K. Martono, *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Ruang Angkasa*, Bandung, Alumni, 1987, hlm. 137-138

Seiring dengan era globalisasi, dengan diberlakukannya ketentuan-ketentuan GATS, khususnya tentang jasa angkutan udara internasional dalam *Final Act Embodying The Result of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation*, akankah menghapuskan asas kedaulatan, kebangsaan, dan resiprositas dalam Konvensi Chicago? Sejauh mana implikasi GATS terhadap jasa angkutan udara internasional? Tinjauan berikut akan mencoba mengkajinya.

GATS sebagai bidang baru dalam GATT

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) merupakan perjanjian perdagangan multilateral yang bertujuan menciptakan perdagangan yang bebas, adil dan dapat membantu menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan guna mewujudkan kesejahteraan umat manusia.

Dalam kerangka GATT, perundingan-perundingan multilateral di bidang perdagangan dilakukan melalui putaran perundingan (*round*). Putaran Uruguay sendiri merupakan putaran ke-8 dalam sejarah pertumbuhan dan perkembangan GATT (1947-1994). Putaran ini memakan waktu terlama (8 tahun) dibandingkan putaran-putaran sebelumnya. Hal ini antara lain karena dalam putaran ini dibahas permasalahan-permasalahan yang jauh lebih kompleks dibanding putaran-putaran sebelumnya, yang hanya berkisar masalah hambatan perdagangan seperti tarif (*tariff barrier*) dan non tarif (*non-tariff barrier*).

General Agreement on Trade in Service (GATS) merupakan salah satu contoh bidang baru yang berhasil digarap

dalam Putaran Uruguay. Sebenarnya jauh sebelum perundingan Putaran Uruguay, kelompok negara maju sudah menginginkan agar perdagangan di bidang jasa dimasukkan dalam kerangka GATT. Hal ini dapat dipahami mengingat sektor jasa merupakan salah satu tumpuan utama perekonomian kelompok tersebut. Meskipun demikian keinginan ini selalu mendapat tentangan dari kelompok negara berkembang yang beranggapan bahwa masuknya sektor jasa dalam kerangka GATT hanya akan memberikan keuntungan pada negara-negara maju saja, sebaliknya bisa jadi akan mematikan usaha pengusaha-pengusaha negara berkembang karena belum mampu bersaing. Baru sejak paruh ke-2 dekade 1980-an, pandangan dan sikap kelompok negara berkembang mulai berubah. Negara-negara ini makin menyadari bahwa perekonomian yang berorientasi pasar adalah pilihan yang terbaik dewasa ini untuk meningkatkan kemakmuran suatu bangsa. Liberalisasi terhadap pasar jasa merupakan metode yang efektif untuk memperbaiki kualitas dan efisiensi di sektor jasa.⁷

GATS yang dimuat dalam lampiran 1B *The Final Act Embodying The Result of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation* terdiri dari 6 bagian dan 8 lampiran (Annexes). Bagian-bagian dalam GATS tersebut meliputi:

1. Ruang lingkup dan Batasan.
2. Kewajiban Umum dan Disiplin.

Mengatur masalah-masalah seperti Most Favoured Nation (MFN) Treatment,

7. Pande Radja Silalahi, *Perdagangan dalam Jasa-Jasa Sesudah putaran Uruguay*, Seminar Putaran Uruguay-GATT, Sekolah Tinggi Manajemen Prasetiya Mulya, Jakarta, 14-15 Juni 1994.

Transparansi, Pengungkapan Informasi Rahasia, dan lain-lain.

3. Komitmen Spesifik.
Mengatur masalah-masalah seperti *Market Acces, National Treatment*, dan Komitmen tambahan.
4. Liberalisasi Bertahap.
Mengatur masalah-masalah perundingan komitmen, daftar komitmen, dan perubahan komitmen.
5. Ketentuan mengenai kelembagaan.
Mengatur masalah-masalah konsultasi, penyelesaian sengketa dan pelaksanaan keputusannya, Dewan Perdagangan Jasa, Kerjasama Teknis, serta Hubungan dengan Organisasi Internasional lainnya.
6. Ketentuan Penutup.
Mengatur masalah pengikliran manfaat, batasan, serta lampiran-lampiran.

Sebagai bidang yang pertama kali diintegrasikan ke dalam GATT, negara-negara anggota memaklumi bahwa liberalisasi di bidang perdagangan jasa tidak mungkin dapat direalisasikan dalam kurun waktu yang singkat. Oleh karena itu, disepakati bahwa liberalisasi sektor ini merupakan suatu proses yang berkelanjutan.⁸ Negara-negara anggota diberi kesempatan untuk mengajukan *market access* dan/atau *national treatment* kepada pengusaha negara lain secara bertahap, sesuai dengan perkembangan ekonomi maupun perkembangan sektor jasa yang dimaksudkan.⁹

Annex on Air Transport Service

⁸ Annex tentang jasa angkutan udara (*Annex on Air Transport Service*) merupakan salah satu diantara 8 lampiran yang ada dalam GATS. Annex ini hanya terdiri dari 6 pasal.

Pasal 2 Annex on Air Transport Service menetapkan bahwa persetujuan dalam GATS termasuk prosedur penyelesaian sengketa tidak berlaku untuk tindakan-tindakan yang menyangkut:

1. hak lalu lintas (*traffic right*),¹⁰ bagaimanapun diperolehnya, atau;
2. jasa-jasa yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan *traffic right*, kecuali¹¹
 - a. perbaikan pesawat dan perawatannya¹²
 - b. penjualan dan pemasaran jasa angkutan udara¹³

8. *Ibid*

9. *Ibid*

10. *Traffic Right* menurut definisi yang diberikan Annex adalah hak untuk jasa/jasa berjadwal maupun tidak berjadwal untuk pengoperasian dan/atau untuk mengangkut penumpang, barang, dan pos untuk memperoleh penghasilan atau sewa dari, ke, di dalam atau melintasi wilayah dari suatu negara anggota, termasuk tempat-tempat yang harus dilayani, rute yang harus dijalani, jenis lalu lintas yang perlu dilakukan, kapasitas yang disediakan, tarif yang dikenakan, dan persyaratannya, dan kriteria untuk penunjukkan perwakilan penerbangan, termasuk kriteria lain seperti nomor, pemilikan, dan penguasaan.

11. Paragraf 3 Annex

12. Yang dimaksud adalah aktivitas yang dilakukan pada pesawat atau bagiannya selama pesawat tersebut ditarik dari operasi dan tidak termasuk dengan disebut *'line maintenance'*

13. Yang dimaksud adalah kesempatan bagi pengangkut udara untuk menjual dan memasarkan secara bebas jasa angkutan udaranya, termasuk seluruh aspek dari pemasaran, seperti penelitian pasar, periklanan, dan distribusi. Kegiatan-kegiatan ini tidak termasuk penetapan jasa perhubungan udara maupun persyaratan yang dikenakannya.

- c. jasa-jasa reservasi komputer (*computer reservation system (CRS) service*)¹⁴

Dari ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa sebenarnya Annex hanya berlaku untuk *soft rights*-nya saja.¹⁵ Adapun untuk *hard rights*-nya yaitu *traffic rights* tetap berlaku asas kedaulatan, kebangsaan dan resiprositas, sebagaimana yang sudah terpolakan dalam Konvensi Chicago 1994.

Fasilitas penyelesaian sengketa pada WTO menurut Paragraf 4 Annex hanya dapat diterapkan apabila kewajiban atau komitmen oleh negara yang bersangkutan dan bilamana prosedur penyelesaian sengketa yang disediakan dalam perjanjian-perjanjian bilateral dan multilateral jasa angkutan udara sudah dipergunakan semua, atau dengan kata lain menjadi alternatif terakhir.

Sebagai bagian dari GATS, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, pelaksanaan ketentuan-ketentuan Annex adalah secara bertahap. Council for Trade in Service, setidaknya dalam lima tahun sekali akan melakukan peninjauan secara periodik terhadap perkembangan dalam sektor angkutan udara ini dengan maksud untuk mempertimbangkan kemungkinan-kemungkinan penerapannya lebih lanjut.¹⁶

Implikasi GATS terhadap jasa angkutan udara internasional

Sejak tahap awal perundingan, GATS memang sudah mendatangkan pro dan kontra. Di satu sisi fakta menunjukkan bahwa perekonomian berorientasi pasar mempunyai banyak kelebihan, di sisi lain ada kekhawatiran, khususnya dari kelompok negara berkembang bahwa

GATShanya akan memberikan keuntungan pada negara-negara maju.

Berkaitan dengan jasa angkutan udara internasional, sebenarnya kekhawatiran itu tidaklah perlu terlalu berlebihan. Sebagaimana telah dikemukakan, ketentuan dalam GATS hanya berlaku untuk *soft-rights*nya saja. Dengan demikian kedaulatan negara kolong (*subject state*) untuk mengatur *traffic right* tidak berkurang oleh keberadaan GATS, khususnya Annex on Air Transport Service. Negara kolong tetap berhak mengatur masalah pengoperasian penerbangan berjadual maupun tidak berjadual di wilayahnya, masalah sewa, rute, tarif, sampai penunjukkan perwakilan penerbangan seperti sebelum ada Annex. Bahkan bagian akhir dari paragraf 1 Annex-pun mengemukakan bahwa negara-negara anggota tetap terikat pada persetujuan bilateral/multilateral yang ada pada saat berlakunya persetujuan pendirian World Trade Organization (WTO).

Di samping itu GATS memberi kelonggaran pada masing-masing negara untuk mengajukan "market access" dan/atau "national treatment" kepada pengusaha negara lain secara bertahap sesuai perkembangan ekonomi dan sektor jasa yang dimaksudkan.¹⁷ Dengan demikian

14. CRS Service adalah jasa yang diberikan oleh sistem komputer yang berisikan informasi tentang jadwal pengangkutan udara, tempat duduk yang tersedia, harga tiket, aturan tentang tiket, yang melalui hal ini dapat dilakukan suatu pemesanan.

15. Lihat Assad Kotaite, *Multilateralism: A View From ICAO*, Sebagaimana yang dikutip oleh Pablo Mendez de Leon, *Air Transport Law and Policy in The 1990s*, 1991, p. 91-92.

16. Paragraf 5 Annex

17. Pande radja Silalahi, *op. cit*

seandainya suatu negara merasa sektor jasa angkutan udaranya belum mampu bersaing dalam "pasar bebas", negara ini diberi kesempatan untuk tidak memberikan market access bagi pengusaha negara lain, dengan ketentuan akan meninjau lagi kebijakan ini tiap lima tahun sekali.

Adapun terhadap 3 jenis jasa dimana diberlakukan ketentuan GATS dapat ditinjau sebagai berikut. Yang pertama adalah jasa perbaikan pesawat dan perawatannya. Jasa ini sangat vital bagi penyelenggaraan jasa angkutan udara. Hal ini untuk mencegah pihak pengangkut/perusahaan-perusahaan penerbangan dalam usahanya menekan biaya penyelenggaraan jasa penerbangan, tidak mengadakan regenerasi terhadap pesawat-pesawat tuanya, dan tentunya kurang memperhatikan keselamatan penerbangan. Dengan asumsi GATS sudah berlaku sepenuhnya, tentu hal ini akan menambah biaya bagi perusahaan-perusahaan penerbangan negara-negara berkembang, yang belum mampu menyelenggarakannya sendiri, dan sebaliknya memberi keuntungan pada negara-negara maju yang mempunyai teknologi tinggi di bidang ini. Suatu standar internasional masalah kelaikan pesawat terbang ini semacam *recognition of Certificates of Airworthiness*¹⁸ untuk pesawat-pesawat rakitan atau buatan beberapa negara-negara berkembang sebelum dioperasikan sangatlah diperlukan.

Yang kedua mengenai penjualan dan pemasaran jasa angkutan udara. Tidak dipungkiri bahwa masalah pemasaran menduduki posisi yang sangat penting untuk menarik konsumen sebanyak mungkin menggunakan jasa angkutan penerbangannya. Ketentuan dalam Anex yang

memberi kesempatan pada pengangkutan udara untuk menjual dan memasarkan secara bebas jasa angkutan udaranya, tentu akan memacu perusahaan-perusahaan penerbangan untuk meningkatkan diri di sektor ini.

Demikian pula halnya dengan masalah CRS Service. Teknologi canggih ini sudah digunakan sejak tahun 1984 oleh 3 perusahaan penerbangan raksasa Amerika Serikat, yakni *American Airline, United Airline, dan Texas Air Corporation*. CRS service memudahkan pemilik mendistribusikan dan mempromosikan jasa angkutan penerbangan perusahaannya. Dengan demikian pemilik akan mempunyai kemungkinan yang lebih besar dalam penjualan tiket melalui sistemnya. Konsumenpun akan lebih mudah mendapatkan informasi tentang jadwal pengangkutan udara, tempat duduk yang tersedia, harga tiket, serta aturan tentang tiket.¹⁹ Mau tidak mau, CRS service tentu sangat diperlukan bagi suatu perusahaan penerbangan dewasa ini untuk meningkatkan daya kompetitifnya. Dan tentu saja hal ini akan menguntungkan negara-negara maju yang mempunyai teknologi tersebut, untuk memasoknya ke negara-negara berkembang.

18: Denza, Eileen, *From Aerostats to DC-10s - Recognition on Certificates of Airworthiness*, dalam *Essays in Air Law*, edited by FRAeS, Arnold Kean CBE, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London, 1982. p. 41.

19. Maspaitella, P.F.L., *Pengaruh Deregulasi Angkutan Udara Amerika Serikat Terhadap Kebijakan Liberalisasi Angkutan Udara MEE*, Usahawan No. 5 TH XXI, Mei 1992.

Kesimpulan

Sudah merupakan hal yang lazim adanya pro dan kontra terhadap lahirnya suatu ketentuan baru. Demikian pula halnya dengan GATS.

Suatu pelajaran berharga dapat ditarik dari praktek yang dilakukan Amerika Serikat. Negara Paman Sam ini pada tahun 1978 meluncurkan "*The Airline deregulation Act of 1978*", yang menuntut adanya penggalakan, pengembangan dan pembinaan suatu sistem angkutan udara yang bertumpu pada persaingan potensial dan nyata yang dapat menghasilkan efisiensi, inovasi, tingkat harga yang rendah, serta dapat menentukan jenis, kualitas dan tarif jasa angkutan udara sendiri, tanpa campur tangan yang berarti dari pemerintah.

Fakta menunjukkan bahwa deregulasi ini memberikan implikasi semakin membesarnya, baik dalam armada, organisasi, maupun jaringan penerbangan industri jasa angkutan udara Amerika Serikat.²⁰

Ketentuan GATS tentang liberalisasi di bidang jasa angkutan udara tidak merubah asas kedaulatan, kebangsaan, serta resiprositas dalam *traffic right*. Hanya tiga jenis jasa yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan *traffic right*, dimana berlaku ketentuan-ketentuan GATS, yakni perbaikan pesawat dan pemeliharaannya, penjualan dan pemasaran jasa angkutan udara serta jasa-jasa reservasi komputer. Ketiganya memang merupakan sarana pendukung yang vital bagi suatu perusahaan penerbangan untuk tetap *exist* dan lebih kompetitif memasuki pasar bebas. Sampai saat ini bidang-bidang jasa tersebut memang masih merupakan "andalan dan lahan" negara-negara maju untuk meraup

keuntungan yang sebesar-besarnya dari ketentuan GATS. Sehingga dapat disimpulkan bahwa negara-negara maju memang lebih banyak memperoleh keuntungan daripadanya.

Dengan berlakunya GATS nanti, negara-negara berkembang harus memacu diri, meningkatkan profesionalitas teknologi serta manajemen perusahaan-perusahaan penerbangannya agar mampu berkompetisi di era globalisasi ini.

Daftar Pustaka

- FRAcS, Arnold Kean CBE, (editor), *Essays in Air Law*, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1982.
- K. Martono, *Hukum Udara, Angkutan Udara, dan Hukum Ruang Angkasa*, Bandung, Alumni, 1987.
- Kotaite; Assad, *Multilateralism: A View from ICAO*, 1991;
- Maspaitella, P.P.L. *Pengaruh Deregulasi Angkutan Udara Amerika Serikat Terhadap Kebijakan Liberalisasi Angkutan Udara MEE*, Usahawan No. 5 TH XXI, Mei 1992.
- Pande Radja Silalahi, *Perdagangan dalam Jasa-jasa Sesudah Putaran Uruguay*, Seminar Putaran Uruguay-GATT, Sekolah Tinggi Manajemen Prasetiamulya, Jakarta, Juni 1994.
- Priyatna Abdurrazid, *Kedaulatan Negara di Ruang Udara*. Pusat Penelitian Hukum Angkasa, Jakarta, 1972.
- Wassenbergh, H.A. *Public International Law In A Era*, Kluwer, Deventer, Nederlands, 1990.

20. *Ibid*