



Efektivitas Regulasi Penerbangan pada Masa Pandemi COVID-19

Pandemi COVID-19 memberikan dampak signifikan bagi kehidupan manusia dan sistem sosial ekonomi di berbagai negara termasuk Indonesia. Seiring dengan pembatasan penerbangan dan implementasi protokol kesehatan, terdapat penurunan tren penumpang baik domestik maupun internasional. Pemerintah Republik Indonesia telah menyusun sejumlah regulasi untuk mengendalikan persebaran COVID-19. Pada sektor penerbangan, telah terdapat regulasi yang mengatur protokol kesehatan pada perjalanan penerbangan. Implementasi regulasi penanganan COVID-19 khususnya pada sektor penerbangan memberikan tantangan bagi pembuat kebijakan, operator bandara, maskapai, dan masyarakat.

Tantangan bagi regulator termasuk dalam menentukan kesesuaian kebijakan lintas sektor dan responsif mengikuti perkembangan

kasus COVID-19. Untuk itu, dalam rangka mengendalikan penyebaran COVID-19 dan mengatasi dampak multi aspek dari pandemi ini maka diperlukan penguatan tata kelola dan regulasi sektor penerbangan.

Berdasarkan hasil kajian secara kualitatif dan kuantitatif atas regulasi sektor penerbangan maka berikut beberapa masukan untuk sektor penerbangan pada masa pandemik COVID-19. Untuk mencapai hasil dan dampak yang efektif dalam penanganan COVID-19, setiap aktor baik regulator dan operator perlu membangun visi dan aksi yang terkoordinasi (*coordinated vision and action*) dan mengedepankan kolaborasi dalam prosesnya.



September, 2020

Regulasi sejalan dengan nilai dasar Negara (*Grundnorm*)

Seluruh norma hukum di Indonesia wajib sejalan dengan nilai serta prinsip dasar negara yang tertera di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Artinya nilai-nilai yang ada di dalam setiap norma hukum positif Indonesia harus sejalan dengan tujuan negara Republik Indonesia yaitu meliputi memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Nilai-nilai yang mengandung visi dan misi bangsa Indonesia tersebut perlu terkandung di setiap norma hukum dengan tujuan agar tercapainya cita-cita bangsa. Tidak terkecuali dalam pembuatan regulasi penerbangan dalam rangka mencegah dan melindungi masyarakat Indonesia dari penyebaran COVID-19. Peraturan yang dikeluarkan oleh negara tersebut juga harus sejalan dengan cita-cita bangsa yang wajib dilaksanakan oleh negara, karena merupakan sebuah kontrak sosial antara masyarakat dan negara.

Regulasi sesuai dengan struktur hierarki perundang-undangan

Susunan hierarki perundang-undangan adalah suatu sistem stratifikasi perundang-undangan yang tercantum di dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Tujuan dari hierarki perundang-undangan tersebut adalah untuk mengetahui tingkatan peraturan dari mulai yang paling tinggi bersifat abstrak dan umum serta yang paling rendah, bersifat konkret dan khusus yang

berfungsi sebagai pelaksana norma perundang-undangan di atasnya. Kesesuaian suatu kerangka regulasi dapat dinilai dari seberapa baik suatu kerangka regulasi dapat terintegrasi dengan regulasi lainnya sebagai dasar pelengkap, pendukung, penjelas dan pelaksana dari prinsip dan norma peraturan perundang-undangan lainnya.

Regulasi sesuai dengan aturan dasar pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*)

Aturan dasar pokok negara tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara 1945. *Staatsgrundgesetz* tersebut berfungsi sebagai norma hukum positif tertinggi yang menjadi acuan tertinggi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai upaya kesehatan, penyediaan pelayanan kesehatan dan fasilitas kesehatan termasuk dalam kondisi wabah COVID-19. Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa negara bertanggung jawab dalam menyediakan pelayanan kesehatan serta fasilitas pelayanan kesehatan.

Regulasi mencakup dan menegakkan nilai-nilai keadilan sesuai amanat Konstitusi

Peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan nilai keadilan dilihat dari aspek *stakeholder* yaitu pelaku bisnis jasa angkutan udara baik maskapai maupun jasa pendukungnya. Adanya perpanjangan penerapan kebijakan pembatasan atau syarat tambahan yang menghambat kemudahan atau akses konsumen dapat menimbulkan dampak kerugian keuangan dan sektor lainnya. Oleh karena itu sebagai penyeimbang hal tersebut pemerintah perlu mempertimbangkan kebijakan yang dapat mempermudah usaha jasa angkutan udara baik dalam kebijakan fiskal maupun non fiskal. Beberapa isu yang muncul dalam diskusi lintas sektor antara lain relaksasi pajak, pengurangan biaya *landing fee*, *parking fee*, mengatur kebijakan tarif tiket, dan promosi jasa transportasi udara dengan melakukan prosedur COVID-19 yang aman, sederhana, efisien dan mudah namun tetap memiliki standar keamanan tinggi.

Protokol kesehatan bagai pilar utama dalam membuka sektor penerbangan

Sejumlah peraturan perundangan dan regulasi memiliki masa berlaku terbatas. Misalnya, Surat Edaran Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Nomor 4 Tahun 2020 tentang Kriteria Pembatasan Perjalanan Orang dalam Rangka Percepatan Penanganan Coronavirus Disease 2019 (Covid 19). Peraturan yang berakhir pada 31 Mei 2020 tersebut bisa diperpanjang, asalkan pelaksanaannya masih merujuk pada ketentuan/peraturan PSBB terkait serta hierarki perundang-undangan yang ada di atasnya supaya optimal dan efektif. Regulasi yang ada wajib memenuhi kaidah protokol kesehatan.

Dengan mengikuti panduan internasional dan nasional, protokol kesehatan diperlukan bagi seluruh aspek penerbangan dengan sasaran regulator, operator bandara, maskapai, dan penumpang. Protokol kesehatan harus mengikuti perkembangan terkini atas COVID-19.

Koordinasi

Dalam kondisi pandemi, koordinasi vertikal ke bawah (*downward coordination*) perlu dilakukan oleh Kementerian Perhubungan dengan pemerintah daerah, operator bandara, dan perusahaan maskapai. Koordinasi horizontal juga perlu dilakukan dengan berbagai pemangku kepentingan untuk memastikan keselarasan kebijakan antar kementerian dan lembaga serta unit lain yang bertanggung jawab dalam penanganan wabah COVID-19. Koordinasi horizontal termasuk dengan Gugus Tugas Penanganan COVID-19 di tiap daerah dan

pusat, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Kesehatan.

Merujuk pada praktik dan pedoman internasional

Rujukan secara internasional dalam konteks kesehatan misalnya dengan menelaah berbagai rekomendasi kebijakan yang telah dikeluarkan oleh World Health Organization (WHO), yaitu International Health Regulation 2005 (IHR 2005). Selain itu, dalam konteks khusus aturan penerbangan, Kementerian Perhubungan juga perlu melakukan telaah dan patok banding berbagai kebijakan internasional yang dikeluarkan oleh lembaga penerbangan sipil internasional, asosiasi penerbangan sipil internasional, seperti ICAO, IATA, dan lain-lain, serta kebijakan negara lain yang dinilai cukup berhasil dalam mengatur penerbangan udara selama masa pandemi

Penegakan hukum

Penegakan hukum untuk mengatasi rendahnya kesadaran dalam mematuhi peraturan. Penegakan aturan mulai dari sebelum penumpang memasuki bandara, pada saat melakukan pelayanan di bandara, pada saat melakukan penerbangan dan pada bandara berikutnya. Upaya penegakan hukum untuk memastikan implementasi protokol kesehatan juga perlu ditegakkan baik bagi operator bandara maupun pesawat udara.

Infrastruktur Bandara

Memastikan tersedianya infrastruktur dan sarana untuk dapat menyelenggarakan pelayanan sesuai dengan protokol kesehatan. Salah satu contohnya adalah memastikan ketersediaan pos pemeriksaan kesehatan dan tersedianya sumber daya manusia untuk melaksanakannya. Penyediaan pos pemeriksaan kesehatan memastikan penumpang yang melakukan penerbangan dalam kondisi sehat. Pada bandara besar dapat menerapkan pos pemeriksaan sebelum memasuki

area bandara dan pada bandara kecil dapat mengombinasikan antara pengaturan *slot time* penerbangan dan pos pemeriksaan di luar area untuk mengurangi penumpukan penumpang pada pelayanan *pre-flight*.

Usulan Syarat Pemeriksaan Kaji Risiko Mandiri dan Zonasi Wilayah

	Daerah Tujuan	Zona Hijau	Zona Kuning	Zona Merah
Keberangkatan	Kaji Risiko Hijau	Tidak perlu pemeriksaan kesehatan, kaji risiko mandiri	Tidak perlu pemeriksaan kesehatan, kaji risiko mandiri	Tidak perlu pemeriksaan kesehatan, kaji risiko mandiri
	Kaji Risiko Kuning	Wajib Pemeriksaan Kesehatan	Wajib Pemeriksaan Kesehatan, Isolasi Mandiri Setelah Perjalanan	Wajib Pemeriksaan Kesehatan, Isolasi Mandiri Setelah Perjalanan
	Kaji Risiko Merah	Wajib Pemeriksaan Kesehatan atau tidak melakukan perjalanan	Wajib Pemeriksaan Kesehatan atau tidak melakukan perjalanan	Tidak melakukan perjalanan
	Daerah Asal	Zona Hijau	Zona Kuning	Zona Merah
Kepulangan	Kaji Risiko Hijau	Tidak perlu pemeriksaan kesehatan, kaji risiko mandiri (CLM, kaji risiko Kemenkes, melalui fasilitas kesehatan)	Tidak perlu pemeriksaan kesehatan, kaji risiko mandiri (CLM, kaji risiko Kemenkes, melalui fasilitas kesehatan), dan isolasi mandiri 14 hari	Perlu pemeriksaan kesehatan, kaji risiko mandiri (CLM, kaji risiko Kemenkes, melalui fasilitas kesehatan), dan isolasi mandiri 14 hari
	Kaji Risiko Kuning	Wajib Pemeriksaan Kesehatan, Isolasi mandiri 14 hari	Wajib Pemeriksaan Kesehatan, Isolasi mandiri 14 hari	Wajib Pemeriksaan Kesehatan, Isolasi mandiri 14 hari
	Kaji Risiko Merah	Tidak boleh bepergian	Tidak boleh bepergian	Tidak melakukan perjalanan

Definisi

- o Basis warna mingguan
- o Hasil kaji risiko mandiri hijau : tidak gejala selama empat belas hari dan bukan kontak erat dengan pasien positif.
- o Hasil kaji risiko mandiri kuning: tidak ada kontak erat tapi berisiko misal ada gejala atau comorbid
- o Hasil kaji risiko mandiri merah: kontak erat dana atau positif

Pemeriksaan kesehatan

Pemeriksaan kesehatan untuk memastikan setiap penumpang sehat itu perlu dilakukan dengan kaji risiko mandiri dan analisa zonasi wilayah. Teknik pemeriksaan saat ini yang dinilai efektif adalah pemeriksaan PCR *Swab Test*. Meskipun demikian, pemeriksaan PCR *Swab Test* membutuhkan waktu tunggu dan biaya. Kaji risiko mandiri dapat melalui *self-assessment* dengan validasi dari fasilitas layanan kesehatan atau menggunakan portal pemerintah yang direkomendasikan (CLM (Provinsi DKI Jakarta), Kementerian Kesehatan). Definisi zonasi wilayah berdasarkan zonasi wilayah dari Satgas COVID-19.

Maskapai dapat memfasilitasi pemeriksaan kesehatan dengan biaya ditanggung penumpang dan atau ditambah dengan skema subsidi bebas pajak oleh pemerintah. Maskapai dapat bekerja sama dengan fasilitas kesehatan / pos pemeriksaan kesehatan bandara atau memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk melakukan pemeriksaan mandiri sebelum datang ke bandara. Standardisasi metode pengawasan pemeriksaan ini perlu disepakati dan disosialisasikan termasuk masa berlaku dan jenis pemeriksaan yang disyaratkan.

Keterbukaan informasi

Keterbukaan informasi akan meningkatkan pemahaman calon penumpang dan kedisiplinan dalam mengimplementasikan regulasi. Keterbukaan informasi harus diberikan oleh operator bandara, maskapai dan regulator terkait syarat penerbangan, prosedur layanan selama di bandara, prosedur layanan selama penerbangan, standar protokol kesehatan, serta informasi setelah penerbangan.

Sistem pemeriksaan dokumen perjalanan yang terintegrasi

Pemeriksaan dokumen menjadi prasyarat penting untuk mengurangi risiko, tetapi lamanya antrean dalam pemeriksaan dokumen di bandara sebaliknya dapat menghasilkan risiko penularan. Untuk itu, perlu adanya inisiasi untuk menyusun inovasi yang dapat mempercepat pemeriksaan dokumen. Data pemeriksaan kesehatan akan lebih efisien apabila dapat terintegrasi dengan jejak perjalanan pada beberapa sektor transportasi atau destinasi kunjungan lainnya sehingga lebih memberikan data yang lengkap dalam mitigasi risiko penularan COVID-19. Pemeriksaan dokumen ini dapat disusun dengan bekerja sama dengan maskapai penerbangan untuk melakukan pemeriksaan *on board*. Pada bandara di beberapa negara seperti Singapura dan Norwegia, semua kegiatan pelayanan penumpang di bandara seperti *check in*, *baggage drop-off*, pemeriksaan keamanan, dan boarding telah

dilakukan secara *touchless basis*, dari penggunaan teknologi *barcode* yang dikirim pada telepon seluler sampai penggunaan teknologi *facial and iris recognition*.

Opsi travel bubble / gelembung perjalanan untuk penerbangan berjarak pendek ke beberapa negara

Kemitraan eksklusif antara dua negara yang telah menunjukkan keberhasilan dalam menangani pandemi COVID-19. Saat ini beberapa negara melakukan kewajiban karantina baik bagi warga asing ataupun warga negaranya sendiri. Inggris dan Uni Eropa melakukan karantina 14 hari bagi negara-negara dalam daftar karantina yang sewaktu-waktu dapat diubah. Secara terbatas Indonesia dapat melakukan secara terbatas dengan memberikan keyakinan bahwa pengetatan protokol COVID-19 secara ketat perbatasan provinsi atau pulau dilakukan sehingga dapat menawarkan konsep *travel bubble* kepada negara/wilayah mitra Kerjasama. Sebagai contoh *travel bubble* antara Perth dengan Bali dan Lombok. Syarat dengan menjaga perbatasan Bali dan Lombok baik udara maupun laut. Penyeberangan antara Ketapang di Jawa Timur (Zona merah) dan Gilimanuk perlu dilakukan dengan ketat. Untung-rugi secara ekonomi perlu dikaji Kembali. *Travel bubble* domestik juga dapat dilakukan untuk memberikan insentif penduduk Indonesia dari zona hijau untuk berwisata destinasi tertentu yang sudah zona hijau juga.

Tim Penyusun

1. Prof.Dr Eko Prasajo, mag.rer.publ
2. Prof. dra. Fatma Lestari, M.Si. Ph.D
3. Prof.Dr. Anna Eriyana, SH.MH
4. Prof. Dr. Agus Sardjono, S.H., MH
5. Krisna Puji Rahmayanti, SIA, MPA
6. Anggia Rukmasari, SH, LLM, Desy Hariyati, S.Sos.,MA
7. Djarot Dimas Achmad Andaru, SH
8. Dr. Lidwina Inge Nurtjahyo, SH. M.Si
9. Metha Ramadita, SH. MH,
10. Tri Tjahyono, PhD