PUNGGAWA
LAW REVIEW
Punggawa Law Review
Volume 1, Number 4, 2026
E-ISSN: 3125-0580
Open Access: punggawajournal.com/plr

Analisis Konstruksi Hukum *Public Service Obligation* dalam Subsidi Angkutan Udara Perintis di Indonesia

Siti Rahmaniah Jamaluddin[1], Sakirah[2]
[1,2] Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan, Indonesia
Korespondensi: rahmaniahsiti@ubt.ac.id

Informasi Artikel
Riwayat artikel:
Received Sept 12th, 2026
Revised Oct 15th, 2026
Accepted Oct 26th, 2026

Keyword:
Konstruksi Hukum; *Public Service Obligation*; Subsidi; Angkutan Udara Perintis; Tony Prosser.

ABSTRAK
Penelitian ini bertujuan mengkaji perbedaan konstruksi hukum *Public Service Obligation* dalam rezim Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara dan subsidi angkutan udara perintis dalam rezim Undang-Undang Penerbangan, serta menilai kesesuaian normatif subsidi tersebut dengan karakter PSO. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran gramatikal dan sistematis. Pengujian menggunakan lima parameter yang direkonstruksi penulis berdasarkan pemikiran Tony Prosser yaitu kepentingan umum, intervensi dan kendali negara, kewajiban penyediaan layanan, akses universal, serta keseimbangan kompetisi dan pelayanan publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedua rezim membentuk konstruksi sektoral yang berbeda tanpa pertentangan norma secara langsung. Meskipun subsidi angkutan udara perintis penumpang tidak secara eksplisit disebut sebagai PSO dalam Undang-Undang Penerbangan, pengaturannya dapat dikualifikasikan sebagai PSO secara fungsional. Secara normatif, parameter kepentingan umum terpenuhi; intervensi dan kendali negara, kewajiban penyediaan layanan, serta keseimbangan kompetisi dan pelayanan publik terpenuhi dengan catatan; sedangkan akses universal terpenuhi secara bersyarat. Penguatan masih diperlukan dalam pengaturan efisiensi biaya, penyesuaian kompensasi, dan konsistensi prosedur pengadaan. Temuan ini menunjukkan bahwa status kepemilikan operator bukan satu-satunya penentu karakter PSO sepanjang kewajiban pelayanan, kompensasi, kendali negara, dan tujuan kepentingan umum memiliki dasar hukum yang memadai.

© 2026 The Authors. Published by Punggawa Legacy Center. This is an open access article under the CC BY license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kepulauan yang terdiri dari lebih dari 17.000 pulau menghadapi tantangan besar dalam mewujudkan konektivitas antardaerah (Habibi, 2024). Kondisi geografis Indonesia menyebabkan tidak seluruh wilayah dapat dijangkau secara optimal oleh moda transportasi darat maupun laut, sehingga angkutan udara menjadi sarana transportasi yang memiliki peran strategis dalam menjamin mobilitas masyarakat, distribusi barang, pelayanan pemerintahan, serta pemerataan pembangunan nasional. Konektivitas melalui angkutan udara tidak hanya memiliki dimensi ekonomi, tetapi juga merupakan prasyarat bagi terwujudnya keadilan sosial dan kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Angkutan udara perintis merupakan layanan angkutan udara niaga dalam negeri yang diselenggarakan untuk melayani jaringan dan rute penerbangan yang menghubungkan daerah-daerah terpencil, tertinggal, maupun daerah yang belum memiliki akses memadai dari moda transportasi darat maupun laut (UU Penerbangan; Rajulan et al., 2025). Layanan ini tetap diselenggarakan meskipun secara komersial belum menguntungkan, mengingat rute-rute yang dilayani pada umumnya memiliki

tingkat permintaan yang rendah, infrastruktur yang terbatas, serta biaya operasional yang tinggi akibat kondisi geografis yang sulit. Pada rute demikian, operator pada umumnya tidak tertarik melayani berdasarkan pertimbangan komersial semata sehingga keberlangsungan layanan memerlukan dukungan pemerintah (Fageda et al., 2018).

Pemerintah menempatkan angkutan udara perintis sebagai bagian dari upaya mendukung aksesibilitas masyarakat di wilayah 3TP (Terpencil, Terdepan, Tertinggal, dan Perbatasan), mendorong pemerataan pembangunan, meningkatkan ekonomi lokal, mempersempit kesenjangan antardaerah, serta menurunkan disparitas harga (Paramita, 2023). Pada tahun 2025, program ini mencakup 22 Koordinator Wilayah dengan 266 rute penumpang perintis dan 46 rute kargo perintis (Direktorat Jenderal Perhubungan Udara [DJPU], 2025). Oleh karena itu, penyelenggaraan angkutan udara perintis tidak semata-mata dipandang sebagai kebijakan transportasi, tetapi juga sebagai instrumen pelayanan publik yang bertujuan menjamin pemerataan akses.

Dalam kajian hukum administrasi negara, intervensi pemerintah semacam itu lazim dikaitkan dengan konsep *Public Service Obligation* (PSO), yakni kewajiban yang dibebankan kepada penyelenggara jasa untuk menyediakan pelayanan yang tidak dapat dipenuhi secara optimal oleh mekanisme pasar (Paramita, 2023). Umumnya, kewajiban disertai kompensasi dari negara. Dalam penyelenggaraan angkutan udara perintis, pemerintah memberikan subsidi kepada operator penerbangan untuk menutupi selisih antara biaya operasional dan pendapatan yang diperoleh dari rute perintis (PM 79/2017).

Istilah PSO dalam hukum positif Indonesia digunakan dalam Penjelasan Pasal 5 UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik) untuk menjelaskan penyediaan barang dan jasa publik oleh badan usaha milik negara (BUMN) atau badan usaha milik daerah (BUMD) yang mendapat pelimpahan tugas. Sementara itu, Pasal 66 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN) mengatur penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum. Namun, penyelenggaraan angkutan udara perintis berdasarkan Pasal 104 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dilakukan oleh badan usaha angkutan udara niaga nasional melalui perjanjian dengan pemerintah, tanpa membatasi operator pada BUMN. Sebab, Pasal 1 UU Penerbangan mendefinisikan badan usaha angkutan udara secara luas, mencakup BUMN, BUMD, perseroan terbatas, dan koperasi.

Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2021 (Perpres 27/2021) memakai istilah kewajiban pelayanan publik untuk angkutan barang termasuk program Jembatan Udara dengan dua jalur pelaksana, yaitu penugasan kepada BUMN dan proses lelang atau bentuk lain. Perbedaan konstruksi tersebut menimbulkan persoalan doktrinal mengenai apakah PSO terbatas pada penugasan kepada BUMN atau dapat bersifat netral terhadap kepemilikan (*ownership-neutral*) sepanjang negara tetap mempertahankan kendali substantif atas pelayanan. Persoalan ini penting untuk menentukan apakah subsidi angkutan udara perintis dapat dikualifikasikan sebagai PSO dan dasar hukum yang mendukung kualifikasi tersebut, serta jembatan doktrinal apa yang diperlukan apabila subsidi tersebut dan penugasan BUMN diposisikan di bawah konsep PSO yang sama.

Penelitian mengenai angkutan udara perintis telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Penelitian oleh Kartono (2021) menganalisis efektivitas pengawasan inspektur angkutan udara terhadap penerbangan perintis. Penelitian oleh Soebagio et al. (2025) menyoroti implementasi kebijakan penerbangan perintis dalam mendukung pertumbuhan ekonomi daerah dan menekan disparitas harga sambil mengidentifikasi hambatan institusional. Penelitian oleh Tazkira (2025) menggunakan teori hukum pembangunan, hukum progresif, dan hukum integratif untuk menilai kebijakan penerbangan perintis di daerah terpencil.

Di tingkat internasional, Fageda et al. (2017) menganalisis pengaruh kebijakan publik Eropa, termasuk PSO dan subsidi tarif bagi penduduk terhadap tarif penerbangan pulau dan menemukan bahwa PSO tidak tampak efektif menurunkan harga. Sementara penelitian oleh Abreu et al. (2018) menunjukkan bahwa PSO merupakan campur tangan terhadap persaingan yang memengaruhi masuknya pesaing, harga, dan frekuensi, serta diskon tarif bagi penduduk merupakan mekanisme intervensi yang berbeda. Williams dan Pagliari (2004) membandingkan penggunaan PSO di negara-negara Eropa dan menemukan variasi yang besar. Calzada dan Fageda (2014) menunjukkan bahwa PSO mengurangi persaingan pada rute yang dilindungi. Wittman et al. (2016) membandingkan program PSO di Amerika Serikat dan Eropa dari sisi dampak konektivitas dan nilai uang (*value for money*). Grubesic dan Wei (2012) mengevaluasi efisiensi program *Essential Air Service* di Amerika Serikat. Kajian-kajian

internasional tersebut pada umumnya bersifat ekonomi dan kebijakan transportasi sehingga tidak dimaksudkan menjawab pertanyaan yuridis tentang kualifikasi PSO dan peran kepemilikan penyelenggara.

Penelitian yang secara khusus menganalisis kesesuaian normatif penyelenggaraan subsidi angkutan udara perintis dengan prinsip PSO dalam perspektif hukum pelayanan publik masih relatif terbatas. Penelitian-penelitian terdahulu tersebut lebih banyak menyoroti aspek pengawasan teknis, dampak ekonomi regional, efek ekonomi PSO, dan kerangka teori pembangunan hukum secara umum. Kajian-kajian tersebut belum menguji secara yuridis apakah subsidi angkutan udara perintis penumpang dapat dikualifikasikan sebagai PSO tanpa bergantung pada penugasan BUMN.

Pemikiran Prosser relevan karena menempatkan pelayanan publik sebagai persoalan hukum yang tidak semata-mata ditentukan oleh kepemilikan penyelenggara. Prosser (2000, pp. 63–64) mendefinisikan hukum pelayanan publik sebagai hukum yang dirancang untuk menjamin ketersediaan layanan dasar bagi seluruh warga tanpa diskriminasi. Ia juga membahas perlindungan nilai-nilai pelayanan publik dalam pasar yang diliberalisasi serta hubungan antara kompetisi, hak sosial, dan peran negara (Prosser, 2005, pp. 17–20, 35–38, 122–124). Dalam konteks penerbangan, *Regulation (EC) No 1008/2008* dan kriteria putusan *Altmark* memang menyediakan tolok ukur hukum yang konkret untuk desain PSO penerbangan dan kompensasinya (European Parliament & Council of the European Union, 2008; Harker et al., 2013). Namun, keduanya bertumpu pada kerangka hukum persaingan dan bantuan negara di Uni Eropa, sehingga tidak dimaksudkan menjawab pertanyaan konseptual tentang apakah kewajiban pelayanan publik bergantung pada status kepemilikan penyelenggara. Pertanyaan itulah yang menjadi perhatian Prosser. Oleh karena itu, pemikiran Prosser dipakai sebagai kerangka konseptual sedangkan *Regulation (EC) No 1008/2008* dan putusan *Altmark* dipakai sebagai pembanding desain norma pada aspek seleksi operator dan kompensasi.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan menjawab dua pertanyaan. Pertama, bagaimana PSO sebagai konstruksi penugasan dalam rezim UU BUMN dibedakan dari subsidi angkutan udara perintis dalam rezim UU Penerbangan, serta dasar doktrinal apa yang diperlukan apabila keduanya diposisikan di bawah konsep PSO yang sama. Kedua, sejauh mana norma yang mengatur subsidi angkutan udara perintis memenuhi lima parameter PSO yang dikonstruksikan penulis berdasarkan pemikiran Prosser. Kebaruan penelitian terletak pada pengujian kualifikasi PSO atas subsidi angkutan udara perintis penumpang melalui parameter yang dioperasionalkan dari pemikiran Prosser, serta pada penunjukan dasar doktrinal yang diperlukan untuk menempatkan penugasan BUMN dan subsidi tersebut dalam satu konsep PSO. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi konseptual bagi pengembangan konstruksi hukum PSO dalam sektor penerbangan di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji norma hukum tentang PSO dan angkutan udara perintis dalam sistem hukum Indonesia. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah berbagai peraturan perundang-undangan Indonesia yang berkaitan dengan penugasan BUMN, pelayanan publik, dan angkutan udara perintis, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk membangun parameter analisis dari pemikiran Tony Prosser.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara beserta perubahannya (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025), Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik untuk Angkutan Barang dari dan ke Daerah Tertinggal, Terpencil, Terluar, dan Perbatasan, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 79 Tahun 2017 tentang Kriteria dan Penyelenggaraan Kegiatan Angkutan Udara Perintis dan Subsidi Angkutan Udara Kargo sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 66 Tahun 2020, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 8 Tahun 2021 tentang Perhitungan dan Tata Cara Penetapan Tarif Penumpang Angkutan Udara Perintis (PM 8/2021), serta Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 5162 Tahun 2025 tentang Tarif Penumpang Angkutan Udara Perintis Tahun 2026.

Sebagai bahan pembanding digunakan *Regulation (EC) No 1008/2008* dan putusan *Altmark* (Case C-280/00). Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan adalah karya Tony Prosser serta buku, artikel ilmiah, dan pendapat ahli yang relevan dengan penelitian ini. Dokumen resmi pemerintah mengenai penetapan rute, tarif, dan pengadaan diperlakukan sebagai bahan pendukung untuk menjelaskan konteks kebijakan. Dokumen kebijakan seperti siaran resmi Direktorat Jenderal Perhubungan Udara mengenai jumlah rute dan penggunaan *e-purchasing*, hanya digunakan untuk menggambarkan konteks kebijakan.

Lima parameter analisis dalam penelitian ini merupakan hasil rekonstruksi konseptual penulis terhadap pemikiran Tony Prosser melalui empat langkah. Pertama, penulis menetapkan sumber konseptual utama, yaitu Prosser (2000, pp. 63–64, 71–73, 76–82) mengenai tujuan hukum pelayanan publik, pengendalian melalui aturan hukum, tuntutan rezim *service public* dan prinsip-prinsip pelayanan publik, serta Prosser (2005, pp. 17–38 dan 122–124) mengenai rasionalitas hukum persaingan, hak kewargaan, dan perlindungan nilai-nilai pelayanan publik dalam pasar yang diliberalisasi. Kedua, penulis mengidentifikasi unsur-unsur konseptual yang relevan meliputi tujuan pelayanan publik, kesetaraan dan kontinuitas layanan, adaptasi terhadap kebutuhan masyarakat, ketersediaan pasokan, transparansi dan partisipasi, perlindungan *universal service*, serta hubungan antara kompetisi pasar dan kewajiban pelayanan publik. Pembahasan Prosser mengenai privatisasi juga digunakan untuk menelaah apakah kewajiban pelayanan publik harus bergantung pada status kepemilikan penyelenggara.

Ketiga, gagasan tersebut dikelompokkan berdasarkan fungsinya menjadi lima parameter, yaitu tujuan pelayanan (kepentingan umum), peran pengendalian negara (intervensi negara), kewajiban penyelenggara (kewajiban penyediaan layanan), jaminan ketersediaan dan kesetaraan akses (akses universal), serta hubungan antara mekanisme pasar dan tujuan pelayanan (keseimbangan kompetisi dan pelayanan publik). Keempat, setiap parameter diterjemahkan menjadi indikator normatif yang dapat ditelusuri dalam peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum terkait di Indonesia, sebagaimana dirinci dalam Tabel 3. Gagasan Prosser tentang netralitas terhadap kepemilikan penyelenggara digunakan sebagai unsur pendukung dalam menyusun parameter dan tidak dijadikan satu-satunya dasar kesimpulan. Kesimpulan mengenai sifat *ownership-neutral* didasarkan pada teks UU Penerbangan dan peraturan pelaksananya.

Penilaian setiap parameter menggunakan empat tingkatan. Parameter dinyatakan terpenuhi apabila terdapat norma hukum yang mengatur unsur tersebut secara eksplisit, mengikat para pihak, dan disertai mekanisme pelaksanaan seperti kontrak, evaluasi, atau sanksi. Parameter dinyatakan terpenuhi dengan catatan apabila norma dan mekanismenya ada, tetapi tolok ukur atau prosedurnya belum dirinci. Parameter dinyatakan terpenuhi bersyarat apabila norma hanya mendukung unsur tersebut dalam lingkup yang terbatas. Parameter dinyatakan belum terpenuhi apabila tidak ditemukan norma yang relevan.

Hubungan antara UU Pelayanan Publik, UU BUMN, dan UU Penerbangan dianalisis melalui penafsiran gramatikal dan sistematis dengan memperhatikan tujuan pengaturan, subjek hukum, kewenangan, serta instrumen pelayanan yang digunakan. Pengujian dilakukan dalam tiga langkah, yaitu menelaah lingkup subjek dan objek masing-masing undang-undang, menentukan apakah terdapat norma yang saling meniadakan sehingga menimbulkan konflik atau hanya mengatur hal yang berbeda, dan menerapkan asas *lex specialis derogat legi generali* apabila ditemukan tumpang tindih. UU Pelayanan Publik digunakan sebagai kerangka umum, UU BUMN dianalisis untuk mengkaji penugasan khusus kepada BUMN, sedangkan UU Penerbangan beserta peraturan pelaksananya dianalisis untuk mengidentifikasi kewajiban pelayanan, mekanisme perjanjian dengan operator, dan mekanisme pemberian kompensasi. Perbedaan pengaturan tersebut dianalisis untuk menentukan karakter masing-masing rezim dan dasar doktrinal yang diperlukan apabila penugasan BUMN dan subsidi angkutan udara perintis dinilai dalam kerangka PSO yang sama. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan membandingkan ketentuan yang relevan terhadap lima parameter PSO yang dikonstruksikan penulis berdasarkan pemikiran Prosser pada tataran norma.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Konstruksi Hukum PSO dan Subsidi Angkutan Udara Perintis dalam Sistem Hukum Indonesia

Konsep PSO dapat dipahami melalui tiga landasan pemikiran yang saling berkaitan, yaitu kegagalan mekanisme pasar (*market failure*), konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), dan

tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam kaitan ini, Prosser (2005) membahas hubungan antara persaingan dan nilai-nilai pelayanan publik, khususnya yang berkaitan dengan hak-hak kewarganegaraan dan solidaritas sosial. Pertama, kegagalan mekanisme pasar (*market failure*) terjadi ketika mekanisme komersial belum mampu menjamin tersedianya layanan sesuai kebutuhan masyarakat. Dalam penyediaan transportasi udara, pertimbangan permintaan, biaya operasional, dan potensi pendapatan dapat memengaruhi keputusan operator untuk melayani suatu rute. Pada rute dengan permintaan rendah dan biaya operasional tinggi, seperti rute yang menghubungkan wilayah terpencil dan perbatasan, penyelenggaraan penerbangan cenderung kurang menarik secara komersial sehingga dukungan pemerintah diperlukan untuk menjaga keberlangsungan layanan (Fageda et al., 2018). Kondisi tersebut menunjukkan mekanisme pasar tidak selalu sejalan dengan kebutuhan konektivitas masyarakat, terutama di wilayah yang secara ekonomi kurang menguntungkan untuk dilayani.

Kedua, konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) menempatkan negara tidak hanya sebagai pengatur (regulator), tetapi juga sebagai pihak yang bertanggung jawab mendorong terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dalam perspektif ini, penyelenggaraan pemerintahan tidak berhenti pada pembentukan aturan dan pengawasan terhadap kegiatan ekonomi, tetapi juga mencakup upaya memastikan terpenuhinya kebutuhan masyarakat melalui pelayanan publik (Nuriyanto, 2014). Dalam konteks transportasi udara, tanggung jawab tersebut relevan ketika keterbatasan konektivitas menghambat akses masyarakat terhadap kegiatan sosial, ekonomi, dan pelayanan dasar.

Ketiga, kewajiban negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik berangkat dari pemikiran bahwa penyediaan layanan tidak semata-mata ditentukan oleh kelayakan komersial, tetapi juga oleh kepentingan masyarakat yang harus dilindungi. Dalam hal ini, negara dapat menetapkan kewajiban pelayanan kepada penyelenggara jasa untuk menjamin tersedianya layanan yang diperlukan masyarakat (Fitria, 2021). Pemikiran ini sejalan dengan Prosser (2005) mengenai perlunya melindungi tujuan dan nilai pelayanan publik dalam lingkungan pasar yang semakin mengedepankan persaingan.

Ketiga landasan tersebut memberikan dasar argumentasi bagi intervensi negara ketika mekanisme pasar tidak mampu memenuhi kebutuhan pelayanan yang penting bagi masyarakat. Dalam konteks ini, PSO berkaitan dengan kewajiban pelayanan yang ditetapkan pemerintah kepada penyelenggara jasa, baik badan usaha milik negara maupun swasta, untuk menjaga ketersediaan layanan yang belum dapat dipenuhi secara memadai melalui mekanisme pasar (Badan Kebijakan Fiskal, 2008). Pelaksanaan kewajiban tersebut dalam skema tertentu dapat disertai kompensasi dari negara untuk mendukung pembiayaan layanan yang diselenggarakan. Besaran dan mekanisme kompensasi bergantung pada dasar hukum serta pengaturan pembiayaan yang berlaku.

Dalam sistem hukum Indonesia, hubungan antara PSO dan kompensasi perlu ditelaah berdasarkan konstruksi hukum yang mengatur masing-masing layanan. Kesamaan tujuan untuk memenuhi kepentingan masyarakat atau adanya dukungan pembiayaan pemerintah tidak serta-merta menjadikan seluruh bentuk subsidi sebagai PSO dalam pengertian hukum yang sama. Oleh karena itu, pemahaman mengenai kedudukan PSO dan subsidi angkutan udara perintis perlu diawali dengan menelaah pembedaan PSO, penugasan, subsidi, kompensasi dan seleksi operator. Sebab, salah satu sumber kekaburan dalam diskusi tentang PSO adalah penggunaan istilah-istilah tersebut secara bergantian.

Paramita (2023, p. 55) memandang PSO dan subsidi sebagai bentuk dukungan pemerintah agar barang dan jasa dapat dinikmati kelompok tertentu. Sementara itu, Harker et al. (2013, pp. 22–23) menunjukkan bahwa belum terdapat definisi PSO dan kewajiban pelayanan universal yang diterima secara umum. Sementara itu, Regulation (EC) No. 1008/2008 mengatur PSO pada rute penerbangan tertentu yang dapat disertai kompensasi (Pasal 16–17). Variasi ini menunjukkan bahwa pemaknaan PSO bergantung pada konteks dan kerangka hukum yang digunakan. Bertolak dari perbedaan tersebut, penelitian ini membedakan lima konsep sebagaimana dirangkum dalam Tabel 1, yaitu PSO, penugasan, subsidi, kompensasi, dan seleksi operator.

Kelima konsep tersebut saling berkaitan, tetapi memiliki fungsi yang berbeda. Dalam kerangka analisis penelitian ini, PSO ditempatkan sebagai kategori fungsional yang berkaitan dengan kewajiban penyediaan pelayanan untuk memenuhi kepentingan umum. Penugasan merupakan instrumen hukum untuk membebankan atau menetapkan pelaksanaan kewajiban pelayanan kepada penyelenggara tertentu, sedangkan seleksi operator merupakan prosedur untuk menentukan pihak yang akan melaksanakan layanan. Kompensasi berkaitan dengan pembayaran untuk menutup biaya yang timbul

dari pelaksanaan kewajiban pelayanan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sementara subsidi merupakan bentuk dukungan pembiayaan pemerintah yang dapat digunakan untuk mendukung penyelenggaraan layanan publik. Subsidi merupakan konsep yang lebih luas daripada kompensasi karena dapat diberikan tanpa kewajiban pelayanan tertentu. Namun, dalam skema angkutan udara perintis subsidi biaya operasi dan subsidi angkutan bahan bakar minyak berfungsi sebagai bentuk kompensasi atas layanan yang ditetapkan pemerintah (Pasal 13 PM 79/2017). Rumusan serupa terdapat dalam Pasal 13 ayat (3) huruf a Perpres 27/2021 yang menyebut kompensasi berupa subsidi operasi angkutan udara dan/atau subsidi angkutan bahan bakar minyak.

Pembedaan ini penting dalam menilai kedudukan subsidi angkutan udara perintis di Indonesia. Keberadaan subsidi saja belum cukup untuk menyimpulkan bahwa penyelenggaraan angkutan udara perintis merupakan PSO dalam pengertian hukum tertentu. Kualifikasi tersebut perlu ditelaah berdasarkan dasar hukum, bentuk kewajiban pelayanan yang ditetapkan, pihak yang dibebani kewajiban, serta mekanisme pelaksanaan dan pembiayaannya.

Tabel 1 Pembedaan Konsep PSO, Penugasan, Seleksi Operator, Kompensasi, dan Subsidi

Konsep	*Pengertian dalam Penelitian Ini*	*Dasar Norma*
Public Service Obligation (PSO) atau kewajiban pelayanan publik	Kategori fungsional: kewajiban menyediakan pelayanan yang tidak disediakan secara memadai oleh pasar, yang ditetapkan dan berada di bawah kendali negara serta dapat disertai kompensasi. Bukan instrumen, melainkan payung konseptual.	Penjelasan Pasal 5 UU Pelayanan Publik (istilah *public service obligation* untuk barang publik yang dilimpahkan kepada BUMN atau badan usaha milik daerah); Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 Perpres 27/2021 (kewajiban pelayanan publik untuk angkutan barang).
Penugasan	Instrumen penunjukan BUMN oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum; bertumpu pada hubungan kepemilikan negara dan persetujuan RUPS atau Menteri.	Pasal 66 UU BUMN (sebagaimana diubah dengan UU 6/2023); Pasal 14 huruf a Perpres 27/2021; Pasal 24 huruf a PM 79/2017 (subsidi angkutan udara kargo).
Seleksi operator	Proses pemilihan badan usaha angkutan udara melalui pelelangan atau tender yang berujung pada perjanjian atau kontrak dengan Pemerintah; terbuka bagi badan usaha dari berbagai bentuk kepemilikan.	Pasal 104 ayat (1) UU Penerbangan dan penjelasannya; Pasal 12 ayat (2) PM 79/2017; Pasal 1 angka 3 PM 8/2021; Pasal 14 huruf b Perpres 27/2021.
Kompensasi	Pembayaran atau dukungan negara untuk menjamin kelangsungan pelayanan sesuai rute dan jadwal yang ditetapkan; prinsip penggantian biaya, bukan imbalan atas keuntungan komersial.	Pasal 106 ayat (1) UU Penerbangan; Pasal 13 ayat (1) PM 79/2017; Pasal 66 UU BUMN (kompensasi atas biaya beserta margin yang wajar bagi penugasan yang tidak fisibel secara finansial).
Subsidi	Bentuk dukungan pembiayaan negara yang lebih luas daripada kompensasi. Dalam angkutan udara perintis, subsidi biaya operasi dan subsidi angkutan bahan bakar minyak berfungsi sebagai kompensasi atas layanan yang ditetapkan, bersumber dari APBN dan/atau APBD, dan diberikan setelah dikurangi pendapatan dari target penumpang atau kargo.	Pasal 13 ayat (2) huruf b dan c, ayat (3), dan ayat (4) PM 79/2017; Pasal 13 ayat (3) huruf a Perpres 27/2021.

Sumber: Diolah penulis dari peraturan perundang-undangan yang dirujuk.

1.1 PSO sebagai Konstruksi Penugasan dalam UU BUMN

Dalam rezim UU BUMN, penugasan untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum diatur sebagai salah satu kewenangan Pemerintah Pusat. Pasal 66 UU BUMN mengatur bahwa penugasan tersebut tetap harus memperhatikan maksud dan tujuan serta kegiatan usaha BUMN. Apabila penugasan tidak layak secara finansial, pemerintah wajib memberikan kompensasi yang mencakup seluruh biaya pelaksanaan dan margin yang wajar. Pelaksanaannya juga memerlukan persetujuan RUPS atau Menteri.

Pengaturan tersebut menempatkan PSO dalam rezim BUMN sebagai konstruksi penugasan yang bertumpu pada hubungan kepemilikan negara dan bentuk badan usaha (Ansari, 2017; Djunedi, 2009; Paramita, 2023). Kedudukan pemerintah sebagai pemilik modal memungkinkan penugasan dilakukan melalui mekanisme kelembagaan, sedangkan kompensasi menjadi bagian dari pembiayaan atas pelaksanaan penugasan yang tidak layak secara finansial. Konstruksi ini berbeda dari penyediaan

layanan melalui seleksi penyedia berdasarkan persaingan. Di sisi lain, terdapat perbedaan orientasi antara Perum yang mengutamakan kemanfaatan umum dan Persero yang berorientasi pada keuntungan. Namun, penugasan pemerintah juga diberikan kepada Persero.

Karakter penugasan tersebut terlihat dari tiga aspek. Pertama, kewenangan Pemerintah Pusat bersifat fakultatif ditandai dengan penggunaan kata "dapat". Ketentuan ini mengatur hubungan pemerintah dengan BUMN, tetapi tidak menyatakan bahwa kewajiban pelayanan publik hanya dapat dibebankan kepada BUMN. Kedua, penugasan bertumpu pada mekanisme kelembagaan antara pemerintah dan BUMN, bukan pada seleksi kompetitif sebagai cara utama untuk menentukan pelaksana. Ketiga, kompensasi atas penugasan yang tidak layak secara finansial mencakup biaya pelaksanaan dan margin yang wajar. Kompensasi tersebut didasarkan pada ketentuan penugasan, bukan harga kontrak yang terbentuk melalui persaingan. Ketiga aspek ini menunjukkan bahwa PSO dalam rezim UU BUMN dijalankan melalui mekanisme penugasan yang terkait dengan kepemilikan negara, berbeda dari mekanisme penyediaan layanan yang mengutamakan seleksi operator.

1.2 Subsidi Angkutan Udara Perintis dalam UU Penerbangan dan Peraturan Pelaksananya

Berbeda dari rezim UU BUMN, UU Penerbangan menempatkan angkutan udara perintis sebagai layanan yang wajib diselenggarakan pemerintah. Pasal 104 mengatur bahwa pelaksanaannya dilakukan oleh badan usaha angkutan udara niaga nasional melalui perjanjian yang didahului proses pelelangan. Pemerintah daerah turut mendukung penyelenggaraan melalui penyediaan lahan dan prasarana serta jaminan keselamatan dan keamanan penerbangan. Angkutan udara perintis juga dilaksanakan secara terpadu dengan sektor lain dan dievaluasi setiap tahun untuk menilai keberlanjutan rute, termasuk kemungkinan peralihannya menjadi rute komersial. Dalam keadaan tertentu, Pasal 105 memungkinkan pemegang izin kegiatan angkutan udara bukan niaga melaksanakan layanan tersebut. Sementara itu, Pasal 106 mengatur pemberian kompensasi kepada pelaksana untuk menjamin keberlangsungan pelayanan sesuai rute dan jadwal yang ditetapkan.

Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa penyelenggaraan angkutan udara perintis tidak didasarkan pada kepemilikan negara atas badan usaha. Definisi badan usaha angkutan udara dalam Pasal 1 mencakup BUMN, badan usaha milik daerah, perseroan terbatas, dan koperasi. Dengan cakupan tersebut, pelaksanaan layanan tidak terbatas pada BUMN, tetapi terbuka bagi badan usaha yang memenuhi persyaratan. Pemerintah berperan menetapkan rute dan memilih pelaksana melalui mekanisme pelelangan, sedangkan badan usaha menjalankan layanan berdasarkan perjanjian dengan pemerintah. Subsidi dalam skema ini merupakan bagian dari dukungan pembiayaan atas layanan yang ditetapkan pemerintah, bukan hak yang timbul atas inisiatif badan usaha sendiri.

PM 79/2017 menjabarkan mekanisme penyelenggaraan angkutan udara perintis melalui lima aspek utama. Pertama, penetapan rute didasarkan pada kondisi keterpencilan, ketertinggalan, keterbatasan moda transportasi, dan belum layaknya rute secara komersial. Usulan rute harus disertai data pendukung, kerangka acuan kerja, dan perhitungan kebutuhan anggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 11. Kedua, pemilihan pelaksana dilakukan melalui pelelangan dan perjanjian, dengan persyaratan administratif dan teknis, termasuk izin usaha, sertifikat operator, kelaikan pesawat, ketersediaan pesawat cadangan, serta kecukupan armada sebagaimana diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 14. Ketiga, pembiayaan layanan dapat berbentuk pemberian rute lain, subsidi biaya operasi, dan/atau subsidi angkutan bahan bakar minyak yang bersumber dari APBN dan/atau APBD. Subsidi biaya operasi memperhitungkan pendapatan dari target penumpang atau kargo sebagaimana diatur dalam Pasal 13.

Keempat, kewajiban pelaksana dan sanksi ditetapkan melalui kontrak yang memuat rute, frekuensi, dan target penumpang. Pelaksana wajib mengganti penerbangan yang dibatalkan karena kesalahannya paling lambat tujuh hari kalender, memenuhi kewajiban pelaporan, serta menyampaikan informasi rute dan jadwal kepada masyarakat. Pelanggaran dapat berakibat pada denda sesuai kontrak atau pembatasan keikutsertaan dalam pelelangan berikutnya sebagaimana diatur dalam Pasal 15, Pasal 36, dan Pasal 40. Kelima, evaluasi dan keberlanjutan layanan dilakukan sekurang-kurangnya sekali setahun. Berdasarkan hasil evaluasi, rute dapat dialihkan menjadi rute komersial apabila memenuhi kondisi dalam Pasal 30. Penyelenggaraan juga dapat dihentikan apabila moda lain telah memadai atau rute telah dilayani angkutan niaga berjadwal sesuai ketentuan Pasal 31. Oleh karena itu, kewajiban pelaksana pada angkutan udara perintis penumpang bersumber dari perjanjian dengan pemerintah. Isi kewajiban tersebut ditentukan oleh negara melalui penetapan rute, jadwal, frekuensi, dan sanksi.

Selain PM 79/2017, penyelenggaraan angkutan udara perintis diatur melalui peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Udara mengenai tata cara pelayanan angkutan udara perintis penumpang, sebagaimana dimandatkan Pasal 5 PM 79/2017. Adapun tarif penumpang diatur tersendiri dalam PM 8/2021. Tarif ditetapkan setiap tahun oleh Menteri berdasarkan usulan Direktur Jenderal dengan mempertimbangkan produk domestik regional bruto dan daya beli masyarakat. Peraturan tersebut juga mendefinisikan pelaksana angkutan udara perintis sebagai badan usaha angkutan udara atau pemegang izin kegiatan angkutan udara yang melayani melalui proses tender. Salah satu penerapannya adalah Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 5162 Tahun 2025 tentang Tarif Penumpang Angkutan Udara Perintis Tahun 2026.

1.3 Hubungan Rezim UU BUMN dan UU Penerbangan dalam Kualifikasi PSO

Perbedaan kedua rezim tampak pada tujuan pengaturan, subjek hukum, kewenangan, dan instrumen pelayanan. Perbandingan tersebut disajikan dalam Tabel 2.

Tabel 2 Perbandingan PSO sebagai Penugasan (UU BUMN) dan Subsidi Angkutan Udara Perintis (UU Penerbangan)

Aspek	*PSO sebagai Penugasan (Rezim UU BUMN)*	*Subsidi Angkutan Udara Perintis (Rezim UU Penerbangan)*
Hubungan hukum	Pemerintah bertindak sebagai pemilik BUMN dan memberikan penugasan melalui mekanisme kelembagaan (Pasal 66 UU BUMN).	Pemerintah menyelenggarakan layanan melalui perjanjian dengan badan usaha angkutan udara (Pasal 104 UU Penerbangan).
Pihak pelaksana	BUMN berbentuk Persero atau Perum; rencana penugasan dikaji bersama BUMN dan Pemerintah Pusat.	Badan usaha angkutan udara niaga nasional, termasuk BUMN, BUMD, perseroan terbatas, atau koperasi. Dalam keadaan tertentu, pemegang izin angkutan udara bukan niaga juga dapat melaksanakan layanan (Pasal 1 dan Pasal 105 UU Penerbangan).
Penetapan pelaksana	Penugasan khusus dengan persetujuan RUPS atau Menteri (Pasal 66 UU BUMN).	Pelelangan atau tender yang diikuti perjanjian atau kontrak (Pasal 104 UU Penerbangan dan Pasal 12 PM 79/2017).
Kompensasi	Penggantian seluruh biaya dan margin yang wajar apabila penugasan tidak fisibel secara finansial (Pasal 66 UU BUMN).	Kompensasi untuk menjaga keberlangsungan layanan sesuai rute dan jadwal. Subsidi biaya operasi memperhitungkan pendapatan layanan (Pasal 106 UU Penerbangan dan Pasal 13 PM 79/2017).
Kendali dan akuntabilitas	Kendali melalui mekanisme korporasi, termasuk RUPS atau Menteri, serta pemisahan pembukuan dan pelaporan penugasan.	Kendali melalui penetapan rute, kontrak, pelaporan *log book*, evaluasi, dan sanksi terkait pelelangan (PM 79/2017).
Pengaturan PSO	PSO dalam rezim ini berkaitan dengan penugasan kepada BUMN.	Tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menyebut angkutan udara perintis penumpang sebagai kewajiban pelayanan publik, berbeda dengan angkutan barang dalam Perpres 27/2021 (Pasal 13 dan Pasal 14).

Sumber: Diolah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dirujuk.

Pasal 66 UU BUMN mengatur hubungan pemerintah dengan BUMN yang dimilikinya. Sebaliknya, Pasal 104 UU Penerbangan mengatur penyelenggaraan angkutan udara perintis melalui perjanjian dengan badan usaha angkutan udara, tanpa mensyaratkan kepemilikan negara. Perbedaan juga terlihat pada penetapan pelaksana: rezim BUMN menggunakan mekanisme penugasan, sedangkan rezim penerbangan menggunakan pelelangan dan perjanjian. Ketentuan UU BUMN tidak menyatakan bahwa seluruh kewajiban pelayanan publik hanya dapat dilaksanakan oleh BUMN. Sebaliknya, UU Penerbangan tetap memungkinkan BUMN mengikuti seleksi sebagai pelaksana layanan.

UU Pelayanan Publik memberikan kerangka umum bagi kedua rezim tersebut. Pasal 5 menempatkan perhubungan sebagai bagian dari ruang lingkup pelayanan publik, sedangkan Pasal 1 angka 2 mencakup berbagai institusi dan badan hukum sebagai penyelenggara pelayanan publik. Ketiga undang-undang tersebut memiliki lingkup pengaturan yang berbeda: UU Pelayanan Publik mengatur kerangka umum pelayanan, UU BUMN mengatur penugasan kepada badan usaha milik negara, dan

UU Penerbangan mengatur penyelenggaraan layanan angkutan udara perintis melalui mekanisme sektoralnya.

Berdasarkan pengujian lingkup peraturan dan penafsiran sistematis, UU BUMN dan UU Penerbangan tidak menunjukkan pertentangan norma secara langsung, melainkan mengatur aspek yang berbeda. Pasal 66 UU BUMN mengatur penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum, sedangkan Pasal 104 UU Penerbangan mengatur penyelenggaraan angkutan udara perintis melalui perjanjian yang didahului pelelangan. UU BUMN tidak menetapkan bahwa seluruh kewajiban pelayanan publik hanya dapat dilaksanakan oleh BUMN, sementara UU Penerbangan tidak mengecualikan BUMN dari seleksi operator. Karena itu, perbedaan kedua rezim lebih tepat dipahami sebagai perbedaan konstruksi sektoral, bukan konflik norma yang memerlukan penerapan asas *lex specialis derogat legi generali*. Namun, penugasan langsung kepada BUMN untuk angkutan udara perintis penumpang tetap perlu diuji kesesuaiannya dengan persyaratan pelelangan dalam UU Penerbangan.

Perbedaan konstruksi hukum tersebut berpengaruh pada kualifikasi PSO. PSO sebagai penugasan dalam rezim UU BUMN tidak dapat langsung disamakan dengan subsidi angkutan udara perintis dalam rezim UU Penerbangan. Literatur penerbangan juga membedakan PSO dari bentuk intervensi lain, seperti diskon tarif yang dapat diterapkan secara bersamaan tetapi memiliki pengaruh berbeda terhadap harga dan frekuensi penerbangan (Abreu et al., 2018; Calzada & Fageda, 2014). Karena itu, keberadaan subsidi saja belum cukup untuk mengategorikan suatu layanan sebagai PSO. Kualifikasi tersebut perlu didasarkan pada karakteristik kewajiban pelayanan, pembiayaan, kendali negara, dan tujuan kepentingan umum.

Kualifikasi subsidi angkutan udara perintis sebagai PSO secara fungsional dapat dibangun melalui tiga dasar argumentasi yang saling melengkapi. Pertama, dasar hukum. Perpres 27/2021 mengatur kewajiban pelayanan publik untuk angkutan barang dari dan ke daerah tertinggal, terpencil, terluar, dan perbatasan. Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) mengatur pelaksanaannya di udara melalui program Jembatan Udara yang dapat berupa angkutan udara perintis kargo dan subsidi angkutan udara kargo, sedangkan Pasal 13 ayat (3) huruf a menyebut kompensasi berupa subsidi operasi angkutan udara dan/atau subsidi angkutan bahan bakar minyak. Pasal 14 memungkinkan pelaksanaan melalui penugasan kepada BUMN di bidang angkutan udara dan/atau proses lelang atau bentuk lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dan Pasal 19 ayat (1) menyebut kontrak dengan BUMN dan/atau badan usaha lainnya. Pola serupa terdapat dalam Pasal 24 PM 79/2017. Ketentuan tersebut menunjukkan dalam satu rumusan norma, istilah kewajiban pelayanan publik, subsidi sebagai kompensasi, serta pelaksana BUMN maupun non-BUMN dapat dipertemukan (Afif, 2020; Paramita, 2023). Namun, pengaturan tersebut khusus berkaitan dengan angkutan barang, bukan angkutan udara perintis penumpang (Afif, 2020; Paramita, 2023).

Kedua, pengujian fungsional pada angkutan udara perintis penumpang. Karena belum terdapat pengaturan setara dengan Perpres Nomor 27 Tahun 2021 untuk layanan penumpang, kualifikasinya sebagai PSO perlu diuji berdasarkan karakteristik penyelenggaraannya. Pertama, terdapat kewajiban pelayanan karena pemerintah wajib menyelenggarakan angkutan udara perintis sedangkan pelaksana terikat pada kontrak yang memuat rute, jadwal, frekuensi, target penumpang, dan sanksi. Kedua, terdapat mekanisme kompensasi sebagaimana diatur dalam Pasal 106 UU Penerbangan dan Pasal 13 PM 79/2017. Ketiga, negara mengendalikan layanan melalui penetapan rute, penetapan tarif, pengawasan, dan evaluasi. Keempat, layanan ditujukan bagi wilayah yang belum terlayani secara memadai dan belum menguntungkan secara komersial. Keempat karakteristik tersebut memberikan dasar untuk mengualifikasikan angkutan udara perintis penumpang sebagai PSO dalam arti fungsional, meskipun peraturan penerbangan tidak secara eksplisit menggunakan label PSO untuk layanan tersebut.

Ketiga, landasan konseptual. Pelayanan publik tidak harus diselenggarakan oleh badan usaha milik negara. Prinsip pelayanan publik dapat diterapkan kepada perusahaan swasta melalui penetapan kewajiban dan standar layanan yang harus dipenuhi. Kepentingan publik juga dapat ditentukan berdasarkan hasil pelayanan dan hak pengguna, bukan semata-mata berdasarkan status kepemilikan penyelenggara (Prosser, 2000, pp. 76, 82; Sauter, 2008, p. 178). Dalam sektor transportasi, pendekatan ini dapat diterapkan melalui kontrak pelayanan publik yang diberikan melalui tender, dengan kompensasi yang mempertimbangkan dampak finansial bersih dari kewajiban tersebut (Harker et al., 2013, pp. 62–63). Putusan *Altmark* juga memberikan kriteria untuk menilai kompensasi pelayanan

publik dalam kaitannya dengan aturan bantuan negara di Uni Eropa (Court of Justice of the European Union, 2003, paras. 88–93).

Penugasan langsung kepada BUMN untuk melayani angkutan udara perintis penumpang belum diatur secara tegas. Pasal 104 ayat (1) UU Penerbangan beserta penjelasannya menetapkan bahwa pelaksanaan layanan dilakukan melalui perjanjian setelah pelelangan. PM 79/2017 juga mengatur penugasan dan pemilihan penyedia untuk angkutan udara kargo pada Pasal 24, tetapi tidak memuat pengaturan serupa untuk angkutan penumpang. Rezim penerbangan menempatkan perjanjian setelah seleksi sebagai instrumen pelaksanaan angkutan udara perintis penumpang.

1.4 Lima Parameter sebagai Operasionalisasi Pemikiran Prosser

Lima parameter untuk menguji kesesuaian normatif disusun melalui pengelompokan dan operasionalisasi unsur-unsur pemikiran Prosser sebagaimana dijelaskan dalam bagian metode. Unsur tersebut mencakup tujuan pelayanan publik untuk menyediakan layanan dasar bagi seluruh warga tanpa diskriminasi (Prosser, 2000, pp. 63–64); prinsip *service public*, termasuk kesetaraan, kontinuitas, adaptasi, keamanan pasokan, transparansi, dan partisipasi (pp. 76–77); prinsip pelayanan publik yang dirujuk dari Parlemen Eropa (p. 79); perlindungan *universal service* melalui intervensi tertentu dalam pasar kompetitif (pp. 77–81); serta netralitas terhadap kepemilikan penyelenggara (pp. 76, 78, 82). Kelima parameter tersebut merupakan konstruksi penulis berdasarkan unsur-unsur tersebut.

Tabel 3 Operasionalisasi Lima Parameter PSO dari Pemikiran Prosser ke dalam Indikator Normatif

Parameter	*Dasar Tekstual dalam Prosser dan Literatur*	*Indikator Normatif dalam Hukum Indonesia*
Kepentingan umum	Pelayanan publik diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat tanpa membedakan warga berdasarkan kemampuan ekonominya. Akses terhadap layanan tidak semata-mata ditentukan oleh kemampuan seseorang membayar atau oleh pertimbangan keuntungan penyedia layanan (Prosser, 2000, pp. 63–64, 82). Pendekatan berdasarkan hak warga negara ini berbeda dari pendekatan yang terutama mengutamakan efisiensi ekonomi dan persaingan pasar (Prosser, 2005, pp. 17–20, 35–38).	Tujuan dan dasar kebutuhan layanan: definisi angkutan udara perintis dan kewajiban Pemerintah untuk menyelenggarakannya (Pasal 1 angka 18 dan Pasal 104 ayat (1) UU Penerbangan); kriteria penetapan rute berdasarkan kebutuhan pelayanan (Pasal 3 PM 79/2017); serta penempatan bidang perhubungan dalam ruang lingkup pelayanan publik (Pasal 5 ayat (2) UU Pelayanan Publik).
Intervensi dan kendali negara	Tujuan sosial dalam pelayanan publik perlu diwujudkan melalui aturan hukum yang menetapkan kewajiban secara jelas dan memungkinkan pelaksanaannya ditegakkan, bukan hanya melalui permintaan atau arahan yang tidak disertai mekanisme hukum yang jelas (Prosser, 2000, pp. 71–72). Pemerintah berperan menentukan tujuan sosial yang hendak dicapai (p. 73). Pelayanan publik juga dapat diatur melalui rezim hukum khusus, termasuk ketika layanan diselenggarakan oleh pihak swasta berdasarkan konsesi (p. 76). Transparansi dan partisipasi merupakan bagian dari prinsip *service public* (pp. 76–77, 79). Prosser turut membahas persoalan yang muncul ketika tujuan pelayanan publik harus dipertemukan dengan aturan persaingan dalam pasar yang mengalami privatisasi (Prosser, 2005, pp. 20–38).	Kewenangan dan pengawasan Pemerintah: kewajiban Pemerintah menyelenggarakan angkutan udara perintis dan kewenangan menetapkan rute melalui Direktur Jenderal (Pasal 104 ayat (1) UU Penerbangan; Pasal 3, 11, dan 12 ayat (1) PM 79/2017); batas anggaran penyelenggaraan (Pasal 16 ayat (2) PM 79/2017); kewenangan Menteri menetapkan tarif (PM 8/2021); pengawasan dan evaluasi pelaksanaan layanan (Pasal 29, 35, dan 38 PM 79/2017); serta pertanggungjawaban dalam proses pengadaan.

Parameter	*Dasar Tekstual dalam Prosser dan Literatur*	*Indikator Normatif dalam Hukum Indonesia*
Kewajiban penyediaan layanan	Kewajiban pelayanan perlu dinyatakan secara jelas dalam peraturan, izin, atau perjanjian, termasuk kewajiban menyediakan layanan yang secara komersial kurang menguntungkan. Penghentian layanan juga tidak semestinya dilakukan tanpa memperhatikan kewajiban yang telah ditetapkan (Prosser, 2000, p. 71). Persyaratan pelayanan dapat dibebankan kepada penyedia layanan sebagai bagian dari kewajiban sosialnya (p. 69). Pelayanan juga perlu tersedia secara berkesinambungan dan memiliki jaminan keamanan pasokan (p. 76). Dalam PSO penerbangan, kewajiban tersebut dapat dirinci melalui ketentuan mengenai frekuensi penerbangan, kapasitas kursi, jadwal, tipe pesawat, dan tarif (Abreu et al., 2018).	Kejelasan dan penegakan kewajiban operator: kontrak menetapkan rute, jadwal, target frekuensi, dan target penumpang (Pasal 12 ayat (2) dan Pasal 15 PM 79/2017); ketentuan mengenai penerbangan pengganti dan denda ketika kewajiban tertentu tidak dipenuhi (Pasal 15 ayat (3)–(5)); kewajiban pelaksana layanan (Pasal 36); persyaratan kapasitas operator (Pasal 14); serta sanksi administratif atas pelanggaran (Pasal 40 PM 79/2017).
Akses universal	Pelayanan publik perlu dapat dijangkau oleh masyarakat tanpa terhalang oleh rendahnya pendapatan atau lokasi geografis (Prosser, 2000, p. 67). Kesetaraan berarti masyarakat memperoleh kesempatan yang layak untuk mengakses layanan (p. 76). Konsep *universal service* juga menekankan tarif yang terjangkau, penetapan harga yang berorientasi pada biaya, dan perlakuan tanpa diskriminasi (pp. 77, 80). Perlindungan terhadap layanan universal berkaitan dengan upaya menjaga nilai sosial yang tidak selalu dapat dipenuhi melalui mekanisme pasar semata (Prosser, 2005, pp. 123–124, dalam pembahasan Pasal 16 Perjanjian Komunitas Eropa).	Keterjangkauan dan kesempatan memperoleh layanan: kriteria keterpencilan dan aksesibilitas wilayah (Pasal 3 ayat (2)–(4) PM 79/2017); kewajiban pemerintah daerah mendukung penyelenggaraan melalui penyediaan lahan dan prasarana (Pasal 104 ayat (2) UU Penerbangan); penetapan tarif dengan mempertimbangkan PDRB dan daya beli serta publikasi tarif (Pasal 7 dan 10 PM 8/2021); penyampaian informasi jadwal kepada masyarakat (Pasal 36 huruf d PM 79/2017); serta asas persamaan perlakuan dan keterjangkauan dalam pelayanan publik (Pasal 4 UU Pelayanan Publik).
Keseimbangan kompetisi dan pelayanan publik	Dalam pasar yang kompetitif, layanan universal dapat tetap dilindungi melalui intervensi yang diperlukan untuk menjamin kepentingan publik (Prosser, 2000, pp. 77–78, 81). Hak eksklusif dan dukungan pemerintah perlu dibatasi sesuai kebutuhan layanan, sementara pengaturan kompensasi menjadi bagian dari rancangan kebijakan tersebut (pp. 78–79). Pelayanan publik tidak harus diselenggarakan oleh badan usaha milik negara karena bentuk kepemilikan bukan satu-satunya penentu kemampuan menyediakan layanan (pp. 78, 82). Namun, konsep *universal service* juga berisiko digunakan untuk mempertahankan kepentingan penyedia yang sudah mapan apabila penerapannya tidak dirancang secara tepat (Prosser, 2005, pp. 122–123). Kepentingan publik karena itu perlu dinilai berdasarkan hasil layanan dan perlindungan hak konsumen, bukan semata-mata berdasarkan identitas penyedia (Sauter, 2008, p. 178).	Hubungan antara mekanisme pasar dan kewajiban pelayanan: pemilihan pelaksana melalui pelelangan dan perjanjian (Pasal 104 ayat (1) UU Penerbangan dan penjelasannya; Pasal 12 ayat (2) PM 79/2017); definisi badan usaha yang tidak membatasi pelaksana berdasarkan bentuk kepemilikannya (Pasal 1 UU Penerbangan); penghitungan kompensasi setelah dikurangi pendapatan (Pasal 13 ayat (4) PM 79/2017); serta mekanisme perubahan rute menjadi rute komersial dan penghentian layanan (Pasal 104 ayat (4)–(5) UU Penerbangan; Pasal 30–31 PM 79/2017).

Sumber: Diolah penulis dari Prosser (2000, 2005), literatur yang dirujuk, dan peraturan perundang-undangan.

Kelima parameter tersebut digunakan untuk menguji aspek yang berbeda dalam penyelenggaraan angkutan udara perintis. Kepentingan umum menguji tujuan dan kebutuhan masyarakat yang hendak dipenuhi; intervensi dan kendali negara menguji kewenangan Pemerintah dalam mengatur serta mengawasi layanan; kewajiban penyediaan layanan menguji kejelasan kewajiban yang harus dipenuhi operator; akses universal menguji keterjangkauan dan kesempatan masyarakat memperoleh layanan; sedangkan keseimbangan kompetisi dan pelayanan publik menguji bagaimana mekanisme pasar diterapkan tanpa mengabaikan kewajiban pelayanan. Pembedaan ini mencegah tujuan pelayanan, kewajiban operator, dan mekanisme pemilihan penyedia diperlakukan sebagai aspek yang sama.

Pemikiran Prosser dibangun berdasarkan pengalaman pengaturan pelayanan publik di Inggris, Prancis, dan Komunitas Eropa. Rujukannya pada sektor penerbangan antara lain menunjukkan bahwa

liberalisasi penerbangan sipil di Uni Eropa tetap memungkinkan perlindungan *universal service* melalui intervensi tertentu dalam pasar kompetitif (Prosser, 2000, pp. 77–78). Oleh karena itu, penggunaan pemikiran Prosser untuk mengkaji angkutan udara perintis di Indonesia bersifat analogis. Kelima parameter digunakan sebagai kerangka untuk menguji kesesuaian normatif pengaturan di Indonesia, bukan sebagai ketentuan hukum yang secara langsung berlaku atau sebagai parameter yang secara eksplisit ditetapkan Prosser.

2. Kesesuaian Norma Subsidi Angkutan Udara Perintis dengan Lima Parameter PSO

Pengujian berikut dilakukan pada tataran norma hukum. Suatu parameter dinyatakan sesuai apabila norma yang relevan ada, mengikat, dan disertai mekanisme pelaksanaan.

2.1 Kepentingan Umum

Prosser (2000, pp. 63–64) menekankan pentingnya pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, terutama ketika kebutuhan tersebut tidak dapat dipenuhi secara memadai melalui mekanisme pasar. Prosser (2005, pp. 17–20, 35–38) juga membahas perbedaan antara tujuan pelayanan publik dan pertimbangan ekonomi dalam hukum persaingan. Sejalan dengan itu, Dowdle (2015, pp. 321–322) menekankan bahwa pelayanan yang penting bagi masyarakat perlu diberikan secara setara, tanpa menjadikan kemampuan membayar sebagai satu-satunya dasar penentuan akses. Dalam sektor penerbangan, tujuan ini berkaitan dengan upaya menjaga konektivitas wilayah terpencil yang tidak selalu dapat dipenuhi pasar (Fageda et al., 2018). Kajian nasional juga menghubungkan angkutan udara perintis dengan pengurangan ketimpangan pembangunan antardaerah (Habibi, 2024), dukungan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah dan pengurangan disparitas harga (Soebagio et al., 2025), serta peningkatan konektivitas wilayah terpencil (Tazkira, 2025). Dalam konteks Indonesia, Paramita (2023) menyebut tiga syarat alokasi PSO yaitu dasar hukum atau kebijakan resmi, tujuan subsidi yang jelas, dan kelompok penerima manfaat yang ditentukan secara tepat.

Ketiga syarat tersebut tercermin dalam pengaturan angkutan udara perintis. Dasar hukumnya terdapat dalam UU Penerbangan dan PM 79/2017. Tujuan layanan dijelaskan dalam definisi angkutan udara perintis, yaitu layanan bagi daerah terpencil, tertinggal, atau belum terlayani moda transportasi lain dan belum menguntungkan secara komersial. Kewajiban Pemerintah untuk menyelenggarakan layanan tersebut diatur dalam Pasal 104 ayat (1) UU Penerbangan. Sasaran layanan ditentukan melalui kriteria rute yaitu kesulitan aksesibilitas, status sebagai daerah perbatasan atau pulau kecil terluar, penetapan sebagai daerah tertinggal oleh Presiden, serta ketersediaan dan kapasitas moda lain (Pasal 3 ayat (2)–(4) PM 79/2017). Untuk angkutan kargo, kriteria rute mencakup dukungan terhadap pengurangan disparitas harga barang kebutuhan masyarakat (Pasal 6 ayat (2) huruf b).

2.2 Intervensi dan Kendali Negara

Prosser menekankan persyaratan sosial dalam pelayanan publik perlu dituangkan dalam aturan hukum yang dapat ditegakkan, sedangkan pemerintah bertanggung jawab menentukan tujuan sosial yang hendak dicapai (Prosser, 2000, pp. 71–73). Dalam pasar yang melibatkan penyedia swasta, pengaturan tersebut juga perlu memperhatikan hubungan antara tujuan pelayanan publik dan hukum persaingan (Prosser, 2005, pp. 20–38). Dari sisi pelaksanaan, mekanisme kontrak dan pemilihan penyedia dapat membantu pemerintah mengendalikan biaya serta mengetahui kebutuhan pembiayaan layanan (Harker et al., 2013, p. 18). Namun, subsidi angkutan udara perintis tidak cukup dipahami sebagai bantuan dana kepada operator. Subsidi perlu dikaitkan dengan kewajiban pelayanan yang jelas, tujuan yang terukur, serta penggunaan dana yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam penyelenggaraan angkutan udara perintis di Indonesia, kendali negara terlihat dari kewenangan pemerintah dalam menentukan layanan yang disubsidi. Pemerintah menetapkan rute berdasarkan kebutuhan konektivitas wilayah, mengendalikan perubahan rute dan frekuensi sesuai ketentuan anggaran, serta menentukan tarif penumpang dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan daya beli masyarakat. Operator karena itu tidak sepenuhnya bebas menentukan layanan maupun tarif berdasarkan pertimbangan komersialnya sendiri. Pengaturan tersebut tercermin dalam UU Penerbangan, PM 79/2017, dan ketentuan mengenai tarif angkutan udara perintis dalam PM 8/2021. Untuk tarif tahun 2026, terdapat pula Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 5162 Tahun 2025.

Kendali negara juga memerlukan pengawasan dan pertanggungjawaban atas pelaksanaan kontrak serta penggunaan subsidi. Dalam skema yang berlaku, pengawasan dilakukan oleh beberapa

unsur di lingkungan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara dan Koordinator Wilayah, termasuk melalui pelaporan dan evaluasi berkala (PM 79/2017). Penggunaan *e-purchasing* atau *e-catalog* dalam kegiatan angkutan udara perintis pada 2025, sebagaimana dilaporkan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara (DJPU, 2025), juga berkaitan dengan upaya meningkatkan transparansi proses pengadaan. Namun, keberadaan prosedur pengawasan dan pengadaan tersebut belum dengan sendirinya membuktikan bahwa biaya telah efisien atau bahwa layanan berjalan efektif.

Meskipun kewenangan pemerintah telah diatur, masih terdapat persoalan mengenai hubungan antara kewajiban pelayanan dan kecukupan anggaran. Ketentuan yang berlaku membatasi perubahan rute dan frekuensi berdasarkan ketersediaan anggaran serta mengatur komponen biaya operasi sebagai dasar perhitungan tarif. Namun, peraturan yang dikaji belum menetapkan tolok ukur efisiensi biaya langsung secara terperinci. Mekanisme penyesuaian nilai kompensasi ketika biaya berubah selama tahun anggaran misalnya akibat perubahan harga bahan bakar atau nilai tukar juga belum diatur secara jelas. Padahal, format verifikasi dalam Lampiran II PM 79/2017 telah mengakomodasi kemungkinan adanya adendum kontrak, tetapi belum merinci kriteria dan batas penggunaannya. Artinya, pengaturan sudah memberi pemerintah kendali atas jenis dan pelaksanaan layanan, tetapi belum menyediakan pedoman yang cukup terperinci untuk menyesuaikan pembiayaan ketika biaya berubah. Kondisi ini dapat menimbulkan ketidaksesuaian antara kewajiban pelayanan yang harus dipenuhi dan dana yang tersedia. Oleh karena itu, parameter intervensi dan kendali negara dapat dinilai terpenuhi, dengan catatan bahwa pengaturan efisiensi biaya dan penyesuaian kompensasi masih perlu diperjelas.

2.3 Kewajiban Penyediaan Layanan

Prosser (2000, pp. 69, 71) menekankan kewajiban pelayanan publik dapat ditetapkan melalui perjanjian atau persyaratan izin yang mengikat penyedia layanan termasuk untuk tetap melayani jalur yang tidak menguntungkan secara komersial. Dalam angkutan udara, kewajiban tersebut dapat diterjemahkan ke dalam ketentuan mengenai frekuensi penerbangan, kapasitas kursi, jadwal, tipe pesawat, dan batas tarif (Abreu et al., 2018). Sehingga, karakter PSO tidak hanya ditentukan oleh adanya subsidi, tetapi juga oleh kejelasan layanan yang wajib disediakan dan mekanisme untuk memastikan operator memenuhi kewajibannya.

Dalam penyelenggaraan angkutan udara perintis di Indonesia, kontrak menjadi dasar bagi pemerintah untuk menetapkan layanan yang harus dilaksanakan operator. Kontrak tersebut mencakup rute, frekuensi, target penumpang, dan jadwal penerbangan. Untuk menjaga kesinambungan layanan, peraturan juga mengatur penanganan penerbangan yang dibatalkan akibat kesalahan operator, kewajiban pelaporan dan penyampaian informasi kepada masyarakat, serta persyaratan kesiapan armada dan kelayakan operasional (PM 79/2017, Pasal 14, 15, dan 36). Pelanggaran terhadap kewajiban dapat berakibat pada sanksi administratif atau memengaruhi keikutsertaan operator dalam pelelangan berikutnya. Pengaturan ini menunjukkan bahwa operator tidak cukup hanya menerima subsidi dan menjalankan penerbangan, tetapi operator harus memenuhi standar layanan yang telah disepakati.

Kewajiban tersebut ditentukan oleh kedudukan badan usaha sebagai pelaksana layanan bukan semata-mata oleh status kepemilikannya. PM 79/2017 mencakup badan usaha angkutan udara maupun pemegang izin kegiatan angkutan udara bukan niaga sebagai pelaksana. Keberlanjutan penyediaan layanan juga ditopang oleh kewajiban pemerintah menyelenggarakan angkutan udara perintis, evaluasi tahunan, serta ketentuan mengenai perubahan rute menjadi rute komersial atau penghentian layanan apabila persyaratannya terpenuhi (UU Penerbangan, Pasal 104; PM 79/2017, Pasal 30–31). Oleh karena itu, parameter kewajiban penyediaan layanan dapat dinilai terpenuhi pada tataran normatif. Namun, untuk angkutan udara perintis penumpang, kewajiban operator melekat selama masa kontrak dan tidak otomatis berlanjut setelah kontrak berakhir. Artinya, keberlanjutan layanan tetap bergantung pada keputusan pemerintah untuk mempertahankan, memperbarui, atau mengubah penyelenggaraan rute tersebut.

2.4 Akses Universal

Akses universal dalam pelayanan publik berarti masyarakat memiliki kesempatan untuk memperoleh layanan dasar tanpa terhalang oleh lokasi geografis atau kemampuan ekonomi. Prosser (2000, pp. 67, 76, 80) menjelaskan prinsip ini melalui layanan telekomunikasi dan pos yang perlu tersedia secara setara, terjangkau, dan tidak diskriminatif. Dalam angkutan udara, prinsip tersebut berkaitan erat dengan konektivitas wilayah yang belum terlayani secara memadai oleh pasar. Studi

mengenai PSO penerbangan menunjukkan dukungan pemerintah dapat meningkatkan frekuensi dan keterjangkauan layanan pada rute tertentu, tetapi hasilnya tidak selalu sama. Fageda et al. (2019) menemukan kecenderungan tarif yang lebih terjangkau dan frekuensi lebih tinggi pada rute yang dilindungi PSO, sedangkan Fageda et al. (2017) tidak menemukan bukti penurunan harga pada rute pulau di Eropa. Grubesic dan Wei (2012) juga menunjukkan adanya variasi besar dalam biaya subsidi dan jumlah penumpang pada program *Essential Air Service* di Amerika Serikat. Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan PSO saja tidak menjamin akses yang terjangkau, tetapi hasilnya juga bergantung pada desain layanan dan pengaturan tarif.

Dalam angkutan udara perintis di Indonesia, akses masyarakat didukung melalui kebijakan penetapan rute, pengaturan tarif, dan penyediaan informasi layanan. Rute perintis diarahkan pada wilayah terpencil yang belum memiliki atau masih terbatas akses terhadap moda transportasi lain, sementara pemerintah daerah bertanggung jawab mendukung ketersediaan lahan dan prasarana (Pasal 3 PM 79/2017; Pasal 104 ayat (2) UU Penerbangan). Dari sisi keterjangkauan, tarif ditetapkan dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan daya beli masyarakat, sedangkan operator wajib menjual tiket sesuai tarif yang berlaku serta menyampaikan informasi mengenai tarif dan komponennya (Pasal 4 PM 79/2017; Pasal 7, 10, dan 11 PM 8/2021). Operator juga wajib memberikan informasi mengenai rute, jadwal, dan perubahan jadwal penerbangan (Pasal 36 huruf d PM 79/2017). Ketentuan tersebut menunjukkan akses tidak hanya berkaitan dengan tersedianya rute, tetapi juga dengan kemampuan masyarakat membayar layanan dan memperoleh informasi yang dibutuhkan.

Namun, jaminan akses tersebut memiliki batas. Angkutan udara perintis tidak ditujukan untuk menyediakan layanan yang seragam di seluruh wilayah. Layanan dapat dihentikan apabila transportasi lain telah memadai atau rute bersangkutan sudah dilayani oleh angkutan udara niaga berjadwal (Pasal 31 PM 79/2017). Sehingga, prioritasnya adalah wilayah yang belum memperoleh layanan transportasi secara memadai. Selain itu, asas persamaan perlakuan dan keterjangkauan bagi penumpang perintis terutama didukung oleh asas umum penyelenggaraan pelayanan publik (Pasal 4 UU Pelayanan Publik), bukan oleh ketentuan khusus yang secara eksplisit menjamin kedua hal tersebut bagi penumpang angkutan udara perintis.

Perpres 27/2021 memuat prinsip perlakuan dan pelayanan bagi semua pengguna jasa untuk angkutan barang di laut dan di darat (Pasal 5 ayat (1) huruf b dan Pasal 10 ayat (1) huruf b), sedangkan prinsip untuk program Jembatan Udara dalam Pasal 13 ayat (3) memuat rute penerbangan, kepatuhan terhadap ketentuan keselamatan dan keamanan, serta penyediaan fasilitas bandar udara. Oleh karena itu, parameter akses universal dinilai terpenuhi bersyarat, yaitu kerangka hukum telah mendukung konektivitas, keterjangkauan tarif, dan keterbukaan informasi, tetapi jangkauan layanan tetap dibatasi oleh kriteria penyelenggaraan angkutan udara perintis.

2.5 Keseimbangan antara Kompetisi dan Pelayanan Publik

Prosser menjelaskan pelayanan universal tidak harus dipisahkan dari pasar yang kompetitif. Negara dapat melakukan intervensi secara terarah untuk menjamin pelayanan publik, termasuk melalui pengaturan kompensasi, tanpa harus menerapkan satu bentuk kepemilikan tertentu (Prosser, 2000, pp. 77–79). Kepemilikan publik dapat diperlukan untuk membangun infrastruktur, tetapi tidak selalu diperlukan dalam pengoperasian layanan. Namun, intervensi untuk menjaga pelayanan universal perlu dirancang secara tepat agar tidak justru melindungi penyedia yang sudah mapan dan menghambat persaingan (Prosser, 2005, pp. 122–123). Oleh karena itu, keseimbangan antara kompetisi dan pelayanan publik bergantung pada cara negara menetapkan kewajiban layanan, memilih operator, dan menentukan kompensasi.

Dalam angkutan udara perintis Indonesia, keseimbangan tersebut terlihat dari upaya menghubungkan kewajiban pelayanan dengan mekanisme pemilihan operator dan pembiayaan. Pemilihan melalui pelelangan atau tender dimaksudkan untuk memberikan dasar bagi penentuan pelaksana, sementara ketentuan juga membuka kesempatan bagi pemegang izin kegiatan angkutan udara bukan niaga apabila badan usaha angkutan udara niaga tidak tersedia (Pasal 104–105 UU Penerbangan; Pasal 12 PM 79/2017; Pasal 1 angka 3 PM 8/2021). Pengaturan ini tidak membatasi pelaksana hanya pada BUMN, melainkan juga mencakup bentuk badan usaha lain yang memenuhi persyaratan.

Dari sisi pembiayaan, subsidi dihitung dengan memperhitungkan pendapatan dari target penumpang atau kargo, sehingga dukungan pemerintah berkaitan dengan biaya layanan yang tidak

tertutup oleh pendapatan tersebut (Pasal 13 ayat (4) PM 79/2017). Selain itu, evaluasi tahunan memungkinkan rute perintis dialihkan menjadi rute komersial apabila kondisi layanan telah memenuhi persyaratan. Mekanisme ini penting agar subsidi tetap diarahkan pada rute yang membutuhkan dukungan pemerintah. Pengalaman *Essential Air Service* di Amerika Serikat, yang tetap menerima pendanaan lebih dari 35 tahun setelah deregulasi penerbangan pada 1978 menunjukkan bahwa dukungan yang awalnya dirancang sebagai jembatan sementara dapat berlangsung lama apabila keberlanjutannya tidak ditinjau secara memadai (Grubesic et al., 2016).

Pengaturan Indonesia dapat dibandingkan dengan tolok ukur internasional mengenai desain PSO. *Regulation (EC) No 1008/2008* menekankan perlunya penilaian kebutuhan pelayanan, pemilihan pengangkut melalui tender publik ketika akses rute dibatasi kepada satu pengangkut, serta pembatasan kompensasi berdasarkan biaya bersih dan keuntungan yang wajar (Pasal 16–17). Sementara itu, putusan *Altmark* menetapkan sejumlah persyaratan agar kompensasi pelayanan publik tidak dikategorikan sebagai bantuan negara, antara lain: kejelasan kewajiban pelayanan, parameter kompensasi yang ditetapkan secara objektif dan transparan, larangan kompensasi berlebihan, serta pemilihan penyedia melalui pengadaan publik atau perhitungan berdasarkan biaya perusahaan yang dikelola dengan baik (Court of Justice of the European Union, 2003, paras. 88–93).

Ketentuan Eropa tersebut tidak mengikat Indonesia, tetapi dapat digunakan sebagai pembanding untuk menilai rancangan pengaturan nasional. Dalam kerangka ini, Indonesia telah mengatur kewajiban melalui penetapan rute dan kontrak, komponen biaya, pengurangan pendapatan dalam perhitungan subsidi, serta pemilihan operator melalui pelelangan. Namun, keberadaan ketentuan tersebut belum dengan sendirinya menunjukkan bahwa proses seleksi selalu kompetitif atau bahwa nilai kompensasi telah mencerminkan biaya yang efisien. Karena itu, rancangan pengadaan dan perhitungan kompensasi tetap menjadi bagian penting dalam menilai keseimbangan antara tujuan pelayanan publik dan persaingan.

2.6 Karakter PSO dan Status Kepemilikan Operator

Hasil pengujian lima parameter dirangkum dalam Tabel 4. Secara keseluruhan, pengaturan subsidi angkutan udara perintis menunjukkan kesesuaian dengan karakter PSO, meskipun tingkat kesesuaiannya berbeda pada setiap parameter. Ketentuan yang ada telah mengatur tujuan pelayanan, kewajiban operator, kendali pemerintah, dan mekanisme pembiayaan. Namun, masih terdapat sejumlah persoalan yang perlu diperjelas, terutama terkait tolok ukur efisiensi biaya, penyesuaian kompensasi, dan konsistensi prosedur pengadaan. Temuan ini menunjukkan bahwa kerangka pengaturan PSO telah terbentuk, tetapi masih memerlukan penyempurnaan untuk memastikan keterkaitan antara kewajiban pelayanan, pembiayaan, dan pertanggungjawaban pelaksana.

Tabel 4 Rangkuman Hasil Pengujian Lima Parameter PSO

Parameter	*Norma Utama yang Diuji*	*Penilaian dan Catatan*
Kepentingan umum	Pasal 1 angka 18 dan Pasal 104 ayat (1) UU Penerbangan; Pasal 3 PM 79/2017	Terpenuhi. Norma mendukung tujuan menghubungkan wilayah terpencil, tertinggal, atau belum terlayani secara memadai. Manfaat aktual bagi masyarakat tidak dinilai dalam penelitian ini.
Intervensi dan kendali negara	Pasal 3, 11, 16, 29, 35, dan 38 PM 79/2017; PM 8/2021	Terpenuhi dengan catatan. Pemerintah mengendalikan rute, perubahan layanan, tarif, dan evaluasi, tetapi tolok ukur efisiensi biaya langsung serta penyesuaian kompensasi belum dirinci secara memadai.
Kewajiban penyediaan layanan	Pasal 14, 15, 36, dan 40 PM 79/2017	Terpenuhi dengan catatan. Kewajiban operator dituangkan dalam kontrak dan berlaku selama masa kontrak. Rujukan silang dalam Pasal 40 ke Pasal 35, sedangkan kewajiban pelaksana diatur dalam Pasal 36, perlu dikoreksi.
Akses universal	Pasal 3, 31, dan 36 huruf d PM 79/2017; Pasal 7 dan 10 PM 8/2021; Pasal 4 UU Pelayanan Publik	Terpenuhi bersyarat. Pengaturan mendukung akses di wilayah yang belum terlayani memadai, keterjangkauan tarif, dan informasi layanan, tetapi tidak menjamin tersedianya layanan secara seragam di semua wilayah.

Parameter	*Norma Utama yang Diuji*	*Penilaian dan Catatan*
Keseimbangan kompetisi dan pelayanan publik	Pasal 104–106 UU Penerbangan; Pasal 12, 13, 30, dan 31 PM 79/2017	Terpenuhi dengan catatan. Pemilihan operator dan pembiayaan telah diatur, tetapi penanganan pelelangan yang tidak kompetitif, hubungan antara pelelangan dan *e-purchasing*, serta unsur keuntungan yang wajar belum dirinci.

Sumber: Analisis penulis.

Kelima parameter tersebut dapat disintesiskan ke dalam empat ciri fungsional PSO. Pertama, layanan ditujukan untuk memenuhi kepentingan umum, termasuk membuka akses transportasi bagi masyarakat di wilayah yang belum terlayani secara memadai. Kedua, operator memiliki kewajiban pelayanan yang dirumuskan dalam ketentuan dan kontrak sehingga pelaksanaannya dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan. Ketiga, pemerintah memegang kendali atas aspek utama penyelenggaraan layanan, terutama penetapan rute, tarif, pemilihan operator, serta evaluasi. Keempat, pembiayaan dan pemilihan operator harus dikaitkan dengan kewajiban pelayanan dan kebutuhan masyarakat, dengan tetap memperhatikan efisiensi penggunaan subsidi serta persaingan. Dalam pengaturan Indonesia, ciri terakhir ini masih memerlukan penguatan, khususnya pada tolok ukur efisiensi biaya dan konsistensi prosedur pengadaan.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa karakter PSO tidak semata-mata ditentukan oleh status kepemilikan operator. UU Penerbangan mencakup berbagai bentuk badan usaha angkutan udara dan membuka kemungkinan pelaksanaan oleh pemegang izin kegiatan angkutan udara bukan niaga dalam keadaan tertentu. Oleh karena itu, penilaian terhadap karakter PSO perlu memperhatikan kewajiban pelayanan dan cara pemerintah mengatur pelaksanaannya, bukan hanya bentuk kepemilikan badan usaha. Kesimpulan ini sejalan dengan pemikiran Prosser bahwa *service public* tidak identik dengan kepemilikan publik dan bahwa tujuan sosial dapat dimasukkan ke dalam penyelenggaraan layanan oleh perusahaan swasta (Prosser, 2000, p. 76). Prosser juga menjelaskan bahwa kepemilikan publik tidak selalu diperlukan untuk mengoperasikan layanan universal (p. 82).

Namun, kesimpulan mengenai karakter PSO yang tidak semata-mata bergantung pada status kepemilikan tidak berarti bahwa semua mekanisme penugasan operator memiliki dasar hukum yang sama. Penyelenggaraan angkutan udara perintis penumpang perlu dibedakan dari program Jembatan Udara untuk angkutan kargo. Untuk program Jembatan Udara, Perpres 27 Tahun 2021 mengatur penugasan kepada BUMN angkutan udara untuk subsidi angkutan udara kargo dan/atau pemilihan penyedia jasa lainnya. Pengaturan ini menunjukkan adanya jalur pelaksanaan yang berbeda sesuai dengan jenis layanan yang diselenggarakan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa PSO sebagai konstruksi penugasan dalam rezim UU BUMN berbeda dari subsidi angkutan udara perintis dalam rezim UU Penerbangan. Kedua rezim mengatur mekanisme sektoral yang berbeda dan tidak menunjukkan pertentangan norma secara langsung. Meskipun subsidi angkutan udara perintis penumpang tidak secara eksplisit disebut sebagai PSO dalam UU Penerbangan, karakteristik pengaturannya memungkinkan kualifikasi PSO secara fungsional. Kualifikasi tersebut didasarkan pada tujuan kepentingan umum, kewajiban pelayanan, kendali substantif negara, dan mekanisme pembiayaan, bukan semata-mata pada status kepemilikan operator.

Pengujian terhadap lima parameter yang dikonstruksikan penulis berdasarkan pemikiran Tony Prosser menunjukkan bahwa parameter kepentingan umum terpenuhi; intervensi dan kendali negara, kewajiban penyediaan layanan, serta keseimbangan kompetisi dan pelayanan publik terpenuhi dengan catatan; sedangkan akses universal terpenuhi secara bersyarat. Pengaturan yang ada telah menyediakan dasar bagi penetapan rute dan tarif, kewajiban kontraktual operator, pemilihan pelaksana, pembiayaan, evaluasi, dan pengenaan sanksi. Namun, pengaturan mengenai efisiensi biaya, penyesuaian kompensasi, dan konsistensi prosedur pengadaan masih memerlukan penguatan. Oleh karena itu, sektor penerbangan menunjukkan kemungkinan model PSO yang *ownership-neutral* sepanjang kewajiban pelayanan, kompensasi, kendali substantif negara, dan tujuan kepentingan umum dapat dibuktikan berdasarkan kerangka hukum yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Abreu, J., Fageda, X., & Jiménez, J. L. (2018). An empirical evaluation of changes in public service obligations in Spain. *Journal of Air Transport Management*, *67*, 1–10. https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2017.11.001

Afif, M. I. (2020). Subsidi angkutan udara kargo dalam kerangka program jembatan udara sebagai kewajiban pelayanan publik di Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *50*(2), Artikel 10. https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.1130

Ansari, M. I. (2017). Penugasan pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara sektor ketenagalistrikan dalam perspektif hukum korporasi. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*, *4*(3), Artikel 6. https://doi.org/10.22304/pjih.v4n3.a7

Badan Kebijakan Fiskal. (2008). *Pelaksanaan kewajiban pelayanan publik* (Laporan Penelitian). Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Calzada, J., & Fageda, X. (2014). Competition and public service obligations in European aviation markets. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, *70*, 104–116. https://doi.org/10.1016/j.tra.2014.10.009

Court of Justice of the European Union. (2003). *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht* (Case C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415). Diakses dari https://www.bailii.org/eu/cases/EUECJ/2003/C28000.html

Direktorat Jenderal Perhubungan Udara. (2025). *Program angkutan udara perintis 2025 merupakan perwujudan konektivitas wilayah 3TP*. Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. Diakses dari https://hubud.kemenhub.go.id/hubud/website/berita/4716

Djunedi, P. (2009). *Mencermati kebijakan public service obligation pada BUMN*. Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Diakses dari https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2009/02/16/114545-mencermati-kebijakan-public-service-obligation-pada-bumn

Dowdle, M. W. (2015). On the public-law character of competition law: A lesson from Asian capitalism. *Fordham International Law Journal*, *38*(2), 301–386. Diakses dari https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol38/iss2/1

European Parliament & Council of the European Union. (2008). Regulation (EC) No 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community (Recast). *Official Journal of the European Union*, *L 293*, 3–20. Diakses dari http://data.europa.eu/eli/reg/2008/1008/oj

Fageda, X., Jiménez, J. L., & Valido, J. (2017). An empirical evaluation of the effects of European public policies on island airfares. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, *106*, 288–299. https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.09.018

Fageda, X., Suárez-Alemán, A., Serebrisky, T., & Fioravanti, R. (2018). Air connectivity in remote regions: A comprehensive review of existing transport policies worldwide. *Journal of Air Transport Management*, *66*, 65–75. https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2017.10.008

Fageda, X., Suárez-Alemán, A., Serebrisky, T., & Fioravanti, R. (2019). Air transport connectivity of remote regions: The impacts of public policies. *Regional Studies*, *53*(8), 1161–1169. https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1556391

Fitria, S. (2021). Penerapan konsep welfare state dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. *Jurnal Hukum Adigama*, *4*(2), 51–72.

Grubesic, T. H., & Wei, F. (2012). Evaluating the efficiency of the Essential Air Service program in the United States. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, *46*(10), 1562–1573. https://doi.org/10.1016/j.tra.2012.08.004

Grubesic, T. H., Wei, R., Murray, A. T., & Wei, F. (2016). Essential Air Service in the United States: Exploring strategies to enhance spatial and operational efficiencies. *International Regional Science Review*, *39*(1), 108–130. https://doi.org/10.1177/0160017614532653

Habibi, M. (2024). Ketimpangan pembangunan daerah di era otonomi daerah. *Multiverse: Open Multidisciplinary Journal*, *3*(1), 59–63. https://doi.org/10.57251/multiverse.v3i1.1412

Harker, M., Kreutzmann, A., & Waddams, C. (2013). *Public service obligations and competition*. Centre on Regulation in Europe (CERRE). Diakses dari https://cerre.eu/publications/public-service-obligations-and-competition/

Kartono, M. H. (2021). Efektivitas pengawasan inspektur angkutan udara terhadap penerbangan perintis. *Jurnal Perhubungan Udara*, *2*(8), 2068–2082.

Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor KM 5162 Tahun 2025 tentang Tarif Penumpang Angkutan Udara Perintis Tahun 2026.

Nuriyanto. (2014). Penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, sudahkah berlandaskan konsep "welfare state"? *Jurnal Konstitusi*, *11*(3), 428–453.

Paramita, R. (2023). Reviewing the implementation of public service obligation policies in the transportation sector. *Jurnal Budget: Isu dan Masalah Keuangan Negara*, *8*(1), 52–70. https://doi.org/10.22212/jbudget.v8i1.146

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 8 Tahun 2021 tentang Perhitungan dan Tata Cara Penetapan Tarif Penumpang Angkutan Udara Perintis.

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 66 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 79 Tahun 2017 tentang Kriteria dan Penyelenggaraan Kegiatan Angkutan Udara Perintis dan Subsidi Angkutan Udara Kargo.

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 79 Tahun 2017 tentang Kriteria dan Penyelenggaraan Kegiatan Angkutan Udara Perintis dan Subsidi Angkutan Udara Kargo.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik untuk Angkutan Barang dari dan ke Daerah Tertinggal, Terpencil, Terluar, dan Perbatasan.

Prosser, T. (2000). Public service law: Privatization's unexpected offspring. *Law and Contemporary Problems*, *63*(4), 63–82. Diakses dari https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol63/iss4/3

Prosser, T. (2005). *The limits of competition law: Markets and public services*. Oxford University Press.

Rajulan, M., Satyadharma, M., & Hado, H. (2025). Peran Pemda dalam peningkatan konektivitas transportasi udara di Provinsi Sulawesi Tenggara. *Journal of Engineering and Applied Technology*, *1*(2), 1–10. https://doi.org/10.65310/1z78m297

Sauter, W. (2008). Services of general economic interest and universal service in EU law. *European Law Review*, *33*(2), 167–193.

Soebagio, A., Ubaedillah, Zaini, F., Endrawijaya, I., & Pratiwi, A. K. (2025). Analisis kebijakan penerbangan perintis dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi dan penurunan disparitas harga antar daerah. *Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran*, *8*(1), 2972–2978.

Tazkira, I. T. (2025). The role of pioneering aviation in building remote area connectivity: Development law theory, progressive law theory and integrity law theory. *BALOBE Law Journal*, *5*(1), 14–21. https://doi.org/10.47268/balobe.v5i1.2778

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Williams, G., & Pagliari, R. (2004). A comparative analysis of the application and use of public service obligations in air transport within the EU. *Transport Policy*, *11*(1), 55–66. https://doi.org/10.1016/S0967-070X(03)00040-4

Wittman, M. D., Allroggen, F., & Malina, R. (2016). Public service obligations for air transport in the United States and Europe: Connectivity effects and value for money. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, *94*, 112–128. https://doi.org/10.1016/j.tra.2016.08.029