

BAB III

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN EKONOMI PEMERINTAH SINGAPURA DAN DUKUNGANNYA TERHADAP PENGEMBANGAN INDUSTRI TRANSPORTASI UDARA MELALUI KERJA SAMA LIBERALISASI

Peran pemerintah sangat penting untuk mendukung pertumbuhan industri di negaranya. Strategi pembangunan yang diterapkan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah, dapat menjadi kekuatan bagi industri untuk terus bergerak maju atau justru menjadi hambatan. Salah satu strategi yang dapat dilakukan Pemerintah adalah selalu cermat melihat perubahan-perubahan yang terjadi diluar negaranya dan mencari jalan untuk mengatasi kelemahan-kelemahan domestik yang dimiliki agar tetap dapat terus bertahan dan menjadi pemimpin dalam persaingan internasional.

Pemerintah Singapura aktif berjuang dengan berbagai cara untuk memajukan perekonomiannya termasuk memajukan sektor jasa yang salah satu diantaranya adalah jasa transportasi udara. Meski dihadang berbagai memiliki berbagai keterbatasan internal, dan mengalami beragam tantangan yang datang luar, pemerintah negara ini sangat ulet untuk terus membangun negaranya. Bab ini bertujuan untuk mengaitkan perubahan lingkungan internasional dan keterbatasan domestik yang dihadapi Singapura dengan strategi pemerintah Singapura, untuk untuk mendukung perkembangan industri transportasi dan mendorong kerja sama *open sky* ASEAN.

Untuk mencapai tujuan tersebut, penulisan bab ini akan dibuat dalam beberapa bagian. Pertama, menguraikan kondisi ekonomi politik di Singapura. Hal dianggap penting untuk melihat sejauh pemerintah berperan serta dalam membentuk perekonomian dan perkembangan industri di negaranya. Kedua, menjelaskan strategi-strategi yang diambil pemerintah Singapura dalam tahapan-tahapan pembangunan ekonomi di negeri ini. Hal ini penting demi mengetahui mengapa pemerintah Singapura akhirnya memutuskan untuk mendukung sektor jasa transportasi udara. Selanjutnya, juga akan diuraikan pertumbuhan ekonomi dan keunggulan kompetitif yang dimiliki Singapura dalam industri transportasi. Hal ini juga penting karena akan memperlihatkan bagaimana bagaimana upaya Singapura dapat menjadi pemimpin di sektor ini di kawasan ASEAN.

Pada bagian akhir, bab ini membahas pula kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah Singapura, sekaligus menjelaskan kerja sama apa saja yang telah dilakukan oleh pemerintah negara tersebut untuk mendukung perkembangan jasa transportasi udaranya.

3.1 Perkembangan Ekonomi politik Singapura

Berawal dari sebuah koloni kecil bentukan Inggris tahun 1819, Singapura kini berkembang menjadi negara anggota ASEAN yang maju perekonomiannya. Dahulu Inggris membentuk Singapura sebagai *city state* untuk melayani pasar Asia Timur.¹⁰³ Demi memenuhi kepentingan pemerintah Inggris di Asia Timur, Singapura dijadikan sebagai pusat perdagangan dan pusat industri memproduksi bahan mentah untuk menjadi barang jadi.¹⁰⁴ Sebab, hal tersebut dinilai lebih hemat dari pada mengapalkan bahan-bahan mentah dari Asia untuk diproses di Inggris dan memasarkan produk jadinya di Asia Timur. Karena itu Singapura dengan cepat berubah menjadi pusat pemrosesan berbagai produk seperti karet untuk industri otomotif dan peleburan timah untuk kebutuhan industri pengalangan Inggris dan Amerika Serikat.¹⁰⁵ Fasilitas pengilangan minyak bumi serta fasilitas pergudangan juga dibangun di Singapura, bahkan Singapura menjadi pelabuhan dagang utama bagi Inggris di Asia Timur.

Bentuk *city state* yang diaplikasikan pada Singapura oleh Inggris bukanlah hal yang baru. *City state* merupakan strategi perdagangan yang sudah ada sejak zaman Yunani kuno tapi baru hidup kembali pada zaman *Renaissance*, masa ketika para pedagang Yunani menugaskan industri lokal untuk memproduksi barang-barang untuk mereka jual dalam jumlah besar ke pasar-pasar di negara-negara Barat.¹⁰⁶ *City-state* kala itu berfungsi sebagai pusat perdagangan, sekaligus tempat bertukarnya ide-ide antara Timur Dekat dan Eropa. Konsep *city-state* juga pernah berkembang di Italia, di antaranya adalah kota Venesia. Kota Venesia ini melakukan strategi yaitu sebagai pusat perdagangan pada periode tahun 1050 hingga 1350, tetapi strategi ini bergeser menjadi strategi penaklukan pada periode tahun 1350 hingga 1650, tetapi *city state* secara

¹⁰³ Linda Low, *The Limits of A City State: Or Are There?*, dalam *Singapore in the Millenium: challenges facing the city state*. (Institute of Southeast Asean Studies: 2002), hlm. 9.

¹⁰⁴ Ali M. Nizamuddin, *Multinational Corporations and Economic Development: The Lessons of Singapore*. *International Science Review*, hlm. 154.

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 154

¹⁰⁶ Low, *loc cit*, hlm. 8.

perlahan menghilang seiring terjadinya reunifikasi Italia pada tahun 1861.¹⁰⁷ Singapura tidak dapat melakukan strategi penaklukan seperti yang pernah dilakukan oleh Venesia, kecuali melalui investasi secara langsung di negara-negara yang ada di kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara.¹⁰⁸ Di kemudian hari, untuk menguatkan sektor perdagangan dan sektor-sektor jasa, Singapura mengadopsi proses industrialisasi dengan menyatukan pengaruh dari kekuatan ekonomi global dengan faktor-faktor domestik yang sudah terbentuk dimasyarakat dan sudah menjadi bagian dari sejarah.

Singapura juga berupaya mengembangkan dirinya sebuah *world city*. Salah satu arti *world city* adalah sebagai pusat lokasi dari kantor pusat dari berbagai *transnational corporation*, *business service*, keuangan internasional, institusi transnasional, telekomunikasi, dan pemrosesan informasi.¹⁰⁹ Linda Low bahkan menyebutkan kota-kota yang menjadi *world city* sebagai, “*They are basing points in the spatial organization and articulation of production and markets, and control centres for the interdependent skein of financial and cultural flows. Together, these flows support and sustain the globalization of industri. Thus world cities articulate national, regional and international.*”¹¹⁰ Sehingga sebagai sebuah *world city*, Singapura menjadi tempat yang menarik dan efisien untuk menjadi pusat pengendalian berbagai aktivitas bisnis yang berlangsung di berbagai negara.

Konsep sebagai sebuah *city state* dan *world city* melekat dalam kebijakan pembangunan ekonomi yang dijalankan negeri ini. Sebagai sebuah *city state yang kecil*, Singapura menghadapi beberapa keterbatasan. Pasar domestik yang sangat kecil merupakan salah satu keterbatasan bagi yang dihadapi oleh Singapura, hal ini disebabkan karena negara ini memiliki luas teritorial yang sempit dan jumlah penduduk yang kecil.¹¹¹ Selain itu, luas teritorial juga sempit, yang berarti terbatasnya lahan yang tersedia untuk pembangunan perumahan dan konstruksi jalan. Bahkan untuk pasar transportasi udara, negara ini sepenuhnya bergantung pada penerbangan internasional karena tidak

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 8

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm. 9.

¹⁰⁹ Paul Knox and Peter Taylor dalam *The Limits of A City-State: Or Are There?* dalam *Singapore in the Millenium: challenges facing the city-state* (Institute of Southeast Asean Studies: 2002), hlm 3.

¹¹⁰ Low, *loc cit*, hlm. 4.

¹¹¹ Yun-han Chu, *State structure and economic adjustment of the East Asian newly industrializing countries. International Organization, Vol. 43, No. 4 (Autumn, 1989)*, hlm 647.

<http://www.jstor.org/stable/27060802> diakses tanggal 10/05/2010 pukul 05:45.

memiliki penerbangan domestik. Keterbatasan lainnya adalah negeri ini juga tidak memiliki sumber daya alam karena tidak punya daerah-daerah yang dapat dimanfaatkan untuk pertanian maupun daerah pertambangan.¹¹²

Sejak berdiri sebagai negara berdaulat pada tahun 1965, Singapura perlahan membangun ekonominya melalui penataan lembaga-lembaga yang pengelola ekonomi negara ini secara efisien. Untuk itu, birokrasi negara dibagi menjadi tiga, yaitu kementerian negara, *statutory board*, dan perusahaan milik negara dan semi-negara.¹¹³ Efisiensi ini terlihat dari jumlah kementerian di negeri ini yang hanya berjumlah 14.¹¹⁴ Sementara itu, *Statutory board* sangat berperan dalam penataan dan ekonomi Singapura. Badan ini mempunyai tugas untuk membuka jalan bagi pelaksanaan program-program ekonomi dan sosial pemerintah, untuk menyediakan infrastruktur dan layanan yang penting bagi perusahaan-perusahaan, dan untuk menyelenggarakan fungsi regulasi.¹¹⁵ Meski tidak memiliki keistimewaan hukum dan imunitas seperti yang dimiliki oleh kementerian dan departemen pemerintah, *statutory board* punya otonomi untuk mengatur operasional dan keuangan mereka dengan lebih fleksibel. Namun demikian mereka berada dalam pengawasan kementerian yang membuat pedoman kebijakan untuk mereka.

Statutory board sendiri membantu negara dalam berbagai bidang sosial dan ekonomi. Beberapa dari *statutory board* yang didirikan adalah seperti *Housing Development Board* (HDB) pada tahun 1960, *Economic Development Board* (EDB) pada tahun 1961, *Public Utilities Board* (PUB) pada tahun 1963, *Port of Singapore Authority* (PSA) pada tahun 1964, *Jurong Town Corporation* (jrc) dan *Development Bank of Singapore* (DBS) pada tahun 1968, serta *Telecommunication Authority of Singapore* (TAS) pada tahun 1974.¹¹⁶ Untuk mengatur industri penerbangan maka tak ketinggalan, dibentuk pula

¹¹² Jon S.T Quah, *Singapore Meritocracy City-State*, dalam *Government and Politics in Southeast Asia* (Institute of Southeast Asia Studies: 2006), hlm. 297.

¹¹³ Ow Chin-Hock, *The Role of Government in Economic Development: The Singapore Experience*, dalam *Singapore Resources and Growth*. (Oxford University Press: 1986), hlm. 241.

¹¹⁴ Quah, *loc cit*, hlm 297.

¹¹⁵ Ow, *loc cit*, hlm. 241

¹¹⁶ M. Shamsul Haque, *Governance and Bureaucracy in Singapore: Contemporary Reforms and Implications*. Source: *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.25, No. 2 (Apr., 2004), hlm. 229. <http://www.jstor.org/stable/1601678> diakses tanggal 18/11/2010 jam 22:48

Civil Aviation Authority (CAAS) pada tahun 1984 yang berwenang mengelola Bandara Internasional Changi.¹¹⁷

Pemerintah Singapura juga melakukan ikut serta menjalankan aktivitas bisnis. Hal ini dilakukan pemerintah Singapura melalui berbagai perusahaan milik negara dan semi-negara yang menerima investasi berupa partisipasi modal langsung dari negara, ada sekitar 58 perusahaan milik negara dan semi-negara yang didirikan Singapura hingga tahun 1983 yang dikelola sebagai perusahaan swasta melalui tiga buah *holding company* yaitu Temasek Holdings, Sheng-Li Holdings, dan MND Holdings.¹¹⁸ Demikianlah, bersama-sama dengan *statutory board*, perusahaan negara dan semi-negara menjalankan peran pemerintah sebagai produsen kebutuhan bisnis dan masyarakat.

Ketiga *holding company* yang didirikan oleh pemerintah Singapura terdaftar sebagai perusahaan swasta dan secara berturut-turut beroperasi dibawah supervisi Kementerian Keuangan, Kementerian Pertahanan dan Kementerian Pembangunan. Karena dijalankan dan dikelola seperti layaknya perusahaan swasta, maka perusahaan negara dan semi-negara dapat dikenakan uji pasar untuk pertimbangan efisiensi dan profitabilitas. Performa mereka juga dievaluasi, dan keuangan serta efisiensi mereka juga dikendalikan oleh pemerintah. Dewan direksi dari perusahaan-perusahaan ini biasanya mencakup perwakilan dari sektor swasta dan pemerintah. Sehingga kelebihan dari bentuk perusahaan semacam ini adalah, dapat memberi kesempatan pelatihan dasar yang baik dalam bidang kewirausahaan bagi para pejabat senior pemerintah maupun bagi pegawai *statutory board*.¹¹⁹ Perusahaan milik pemerintah ini dikenal juga sebagai *Government Linked-Companies* (GLC). Ada berbagai GLC yang dikelola oleh Temasek Holding.

Untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui kompetisi pasar, pemerintah Singapura melakukan privatisasi atas perusahaan-perusahaan milik pemerintah. Namun demikian tidak keseluruhan saham dijual ke *public*, sebanyak lebih dari 50% saham Singapore Airlines masih berada ditangan pemerintah Singapura. Alasan mengapa pemerintah tidak menjual saham setiap perusahaan secara menyeluruh adalah karena

¹¹⁷ Ow, *loc cit*, hlm. 245.

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 243

¹¹⁹ *Ibid*, hlm. 244.

perusahaan-perusahaan ini seringkali membantu memfasilitasi kebijakan pemerintah yang berhubungan dengan regionalisasi ekonomi, melengkapi investasi asing dalam teknologi yang spesifik, dan dapat memberikan peluang karir yang menarik dan dasar kekuatan ekonomi bagi para pengambil kebijakan di negeri ini.¹²⁰ Majalah *Far Eastern Economic Review* bahkan berpendapat bahwa "*the careers of many influential Singaporeans-some of them former government officials or relatives of government officials-are tied to these companies. . . . [S]trong interest groups within the economy delay the pace of pushing those assets into the private sector.*"¹²¹ Pendapat ini dapat dimengerti karena pemimpin-pemimpin politik di Singapura menganut prinsip *meritocracy*, yaitu "*rewards, prestige and advancement must go to those who are most able, enterprising and dynamic*".¹²²

Singapura juga memberi berbagai kemudahan bagi pertumbuhan aktivitas bisnis di negeri ini. Misalnya, tidak ada kontrol atas harga dan nilai tukar oleh pemerintah di negeri ini, demikian pula tidak importir tidak memerlukan lisensi impor, bahkan tidak ada undang-undang anti monopoli. Demikianlah, pemerintah Singapura pada dasarnya mengadopsi sistem ekonomi pasar atau memberi kebebasan bagi perusahaan, tetapi tetap dengan intervensi yang tinggi dari pemerintah.¹²³ Hal ini dapat dilihat dari keterlibatan pemerintah dalam berbagai aktivitas bisnis dan perekonomian dengan membentuk berbagai *statutory board* dan *GLC*.

3.2 Tahapan pembangunan nasional Singapura

Prioritas pembangunan ekonomi Singapura meningkat secara berkala melalui beberapa periode waktu. Dalam situs resminya, *Economic Development Board* sebagai salah satu *statutory board* milik pemerintah Singapura, mengklasifikasi sejarah tahapan pembangunan Singapura dalam beberapa periode sejak tahun 1960an hingga tahun 2000an, yaitu periode tahun 1960an; 1970an; 1980an; 1990an; dan periode 2000an.¹²⁴ Periode tahun 1960an disebutkan sebagai masa-masa sulit bagi Singapura karena

¹²⁰ Haque, *ibid*, hlm 232.

¹²¹ William Case, *Singapore in 2002: Economic Lassitude and Threats to Security. Asian Survey, Vol. 43, No. 1, A Survey of Asia in 2002* (Jan. - Feb., 2003), hlm 171. <http://www.jstor.org/stable/3557878> diakses tanggal 18/11/2010 pukul 23:25

¹²² Ow, *op cit*, hlm. 235.

¹²³ *Ibid*, hlm. 234.

¹²⁴ Situs *Economic Development Board* pemerintah Singapura, http://www.edb.gov.sg/edb/sg/en_uk/index/about_edb/our_history diakses tanggal 18-11-2010 jam 20.01

tingginya tingkat pengangguran di negara ini, kondisi infrastruktur yang buruk, dan industri yang ada hanya memproduksi kebutuhan konsumsi domestik saja; bahkan hampir tidak ada investasi asing yang masuk padahal *Gross National Product* (GNP) perkapita negeri ini hanya mencapai kurang dari US\$320. Karena itu pembangunan ditujukan pada penyediaan infrastruktur yang kondusif demi mempersiapkan Singapura sebagai tempat yang menarik bagi investasi asing dalam industri padat karya yang berorientasi ekspor. Banyak investor asing kemudian masuk ke negara ini sehingga membuka lapangan kerja bagi warga Singapura misalnya pada industri garmen, tekstil, produk berbahan dasar kayu, dan industri rambut palsu. Bahkan *Economic Development Board* (EDB) aktif bertugas untuk memasarkan Singapura pada investor di luar negeri dengan cara membuka kantor layanan seperti di Hong Kong dan di New York.

Terjadi perubahan prioritas pengembangan industri pada dekade berikutnya. Pengangguran tidak lagi menjadi masalah bagi Singapura pada periode tahun 1970an, negara ini lalu mulai menggeser prioritas kebijakan pembangunannya setingkat lebih tinggi dengan mengembangkan industri semi-intensif seperti suku cadang komputer, piranti lunak komputer, dan produk-produk elektronik.¹²⁵ Dengan semakin gencarnya upaya EDB menarik investor dari Asia, Eropa dan Amerika Serikat; banyak investor asing yang kemudian menanamkan modalnya di Singapura. Unit Ketenagakerjaan dan Pelatihan kemudian dibangun oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan industri akan tenaga kerja yang terampil, disamping itu juga diadakan program-program pelatihan dan magang tenaga kerja bersama dengan perusahaan dari India dan Eropa.

Singapura kembali menggerakkan kebijakan pembangunan ekonominya menjadi lebih tinggi pada periode tahun 1980an dengan mengembangkan industri padat modal dan berteknologi tinggi. Ini merupakan cara untuk meningkatkan daya saing nasional mengingat lokasi-lokasi yang murah bagi penanaman modal manufaktur banyak bermunculan di Asia pada akhir tahun 1970an hingga awal tahun 1980an.¹²⁶ Pemerintah Singapura menyebut periode ini sebagai era revolusi industrial kedua¹²⁷ dimana negara ini bergerak menuju aktivitas-aktivitas yang berbasis pengetahuan yang intensif seperti

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Henry Wai-chung Yeung, *Singapore Global Reach, an Executive Report. Department of Geography*, (National University of Singapore: 1999), hlm. 7. Diakses dari <http://courses.nus.edu.sg/course/geoywc/publication/report.pdf> tanggal 4-1-2011.

¹²⁷ *Ibid.*

riset dan pengembangan, desain *engineering*, dan jasa *software* komputer. Untuk mendukung kebijakan ini, Singapura melakukan beberapa program seperti pelatihan tenaga ahli dari Singapura di bidang komputer dan *engineering*, pembangunan *Science Park* untuk menstimulasi sektor swasta untuk melakukan aktivitas penelitian dan pengembangan, dan pemberian *Robot Leasing Scheme* untuk menawarkan pembiayaan dengan ongkos yang rendah dan konsultasi teknis bagi manufaktur yang ingin mengotomasi proses produksinya.

Pemerintah Singapura juga meningkatkan upah pekerja untuk mempercepat perpindahan dari industri padat karya dan menarik minat pekerja untuk bekerja di industri berteknologi tinggi. Strategi ini berhasil dengan baik pada sepanjang tahun 1980an saat Singapura menjadi tempat yang menarik bagi perusahaan global untuk berinvestasi dalam industri komputer dan kimia, namun berdampak dimulainya relokasi dan regionalisasi operasional bisnis padat karya dari Singapura ke negara-negara lain yang lebih murah di ASEAN terutama Malaysia. Bahkan menarik untuk dicermati, bahwa pemerintah Singapura, melalui *statutory board*nya memberikan paket insentif yang kompetitif untuk menarik korporasi global agar memindahkan lokasi kantor regional atau kantor pusat regional mereka ke Singapura.¹²⁸ Ide untuk mempromosikan fungsi-fungsi pengendalian dan pengkoordinasian dari perusahaan global sesuai dengan bentuk *global city* jika Singapura bertujuan menjadi pusat bisnis internasional utama di kawasan.

Pada periode tahun 1990an pemerintah Singapura juga mulai mendiversifikasi aktivitas ekonominya. Dengan cara itu, Singapura menjadi tidak hanya bertumpu pada industri elektronik dan *engineering*, tetapi juga pada industri kimia, farmasi, dan kesehatan.¹²⁹ Namun, adanya kehadiran pesaing-pesaing baru yang cukup inovatif di Asia Timur pada industri elektronika, membuat Singapura menyadari bahwa industri elektronika tidak bisa dijadikan sebagai satu-satunya tumpuan ekonomi negara ini.

Menarik untuk dicermati dari uraian tahapan pembangunan sejak periode tahun 1960an hingga 1990an diatas, yaitu strategi-strategi pembangunan yang dilakukan Singapura sering diikuti oleh negara-negara berkembang lain disekitarnya. Karena itu Singapura

¹²⁸ *Ibid*

¹²⁹ Sumber: situs *Economic Development Board* pemerintah Singapura, *op cit*.

perlu terus mencari strategi baru yang belum dikembangkan negara-negara lain disekitarnya. Singapura kemudian mengidentifikasi sektor jasa sebagai pilar kedua dari ekonomi negara ini.¹³⁰ Keputusan ini sangat tepat, sektor jasa hingga kini berkembang dengan sangat baik. Bahkan menurut data statistik Sekretariat ASEAN, sejak tahun 2005 hingga tahun 2008, sektor jasa setiap tahun menyumbang lebih dari 60% terhadap GDP Singapura (lihat tabel 3.1 dan 3.2).¹³¹ Sementara itu, kontribusi dari ekspor jasa transportasi dan jasa perjalanan saja mencapai total 21,2% dari GDP tahun 2005.¹³²

Tabel 3.1 GDP Singapura pada periode tahun 2000-2008 (dalam juta US dollar)

	Tahun								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP	92.671	85.531	88.106	92.372	107.464	116.639	132.273	167.211	184.120

Sumber: data dipilih dari *ASEAN Statistical Yearbook 2008* (ASEAN Secretariat: 2009), hlm 38-39.

Tabel 3.2 Persentase kontribusi menurut sektor terhadap GDP Singapura pada periode tahun 2005-2008

Tahun	Persentase menurut sektor terhadap GDP			
	Pertanian	Manufaktur	Jasa	Total
2005	0,1	33,1	66,8	100
2006	0,1	33,3	66,6	100
2007	0,1	33,2	66,8	100
2008	0,1	31,7	68,2	100

Sumber: data dipilih dari *ASEAN Statistical Yearbook 2008* (ASEAN Secretariat: 2009), hlm 40-41.

Di bidang investasi, Singapura juga memperhitungkan dampak kehadiran investasi asing pada perekonomian Singapura. Pemerintah Singapura menilai bahwa

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *ASEAN Statistical Yearbook 2008* (ASEAN Secretariat: 2009), hlm 38-41. Diakses dari <http://archive.asean.org/Publication-ASEAN-SYB-2008.pdf> tanggal 12-12-2010.

¹³² Sumber: situs resmi Unit Perancang Ekonomi (*Economic Planning Unit*) pemerintah Malaysia. http://www.epu.gov.my/html/themes/epu/images/common/pdf/seminar_workshop/200081118_Malaysia_Services.pdf diakses tanggal 11 Desember 2002.

perekonomian Singapura sangat rentan sepanjang tahun 1980an karena ketergantungan negara ini yang sangat tinggi pada investasi asing dan rendahnya kewirausahaan lokal.¹³³ Pertumbuhan ekonomi Singapura bisa melambat bila terjadi pergeseran pada prioritas investasi oleh perusahaan-perusahaan multi nasional dan bila mereka memutuskan untuk pindah ke negara-negara tetangga disekitar Singapura.¹³⁴ Menghadapi hal ini, pada kemenangannya dalam pemilu tahun 1991, pemerintahan partai PAP menetapkan rencana ekonomi yang berisikan delapan strategi untuk mencapai pertumbuhan jangka panjang Singapura.¹³⁵ Kedelapan strategi tersebut yaitu: (1) membangun sumber daya manusia; (2) menguatkan kerja tim antara pemerintah, bisnis, dan tenaga kerja; (3) menjadi global (*go global*); (4) mendorong inovasi di setiap sektor ekonomi; (5) mengelompokkan industri-industri yang berhubungan ke dalam kluster-kluster; (6) membantu meningkatkan perusahaan lokal yang kurang produktif; (7) mempertahankan daya saing internasional; (8) menurunkan kerentanan.

Sebagai langkah untuk *go global*, Singapura pada awal tahun 1993, juga mencanangkan program berinvestasi di luar negeri. Program ini dikenal dengan nama Regionalisasi 2000 dengan cara mendorong perusahaan-perusahaan lokalnya untuk berinvestasi di luar negeri.¹³⁶ Tujuannya adalah untuk membangun Singapura menjadi kota global (*global city*) yang punya kemampuan bisnis yang penuh, sehingga negara ini tidak hanya menjadi sebuah lokasi yang investasi manufaktur yang menarik bagi *Transnational Corporation* (TNC) global, tetapi juga sebagai batu loncatan yang ideal menuju kawasan Asia Pasifik bagi para TNC untuk berusaha di kawasan ini. Perdana Menteri Goh Chok Tong bahkan menyampaikan dalam pidatonya pada tahun 1993 bahwa "[g]oing regional is part of our long-term strategy to stay ahead. It is to make our national economy bigger, our companies stronger and some of them multinational".¹³⁷ Tampaknya kebijakan ekonomi yang dicanangkan PM Goh tersebut mencakup pula sektor jasa penerbangan udara.

¹³³ Yeung, (1999), *op cit*, hlm 7

¹³⁴ Shee Poon Kim, *Singapore in 1991: Endorsement of the New Administration. Asian Survey, Vol. 32, No. 2, A Survey of Asia in 1991: Part II* (Feb., 1992), hlm.122. <http://www.jstor.org/stable/2645208> diakses tanggal 18/11/2010 pukul 23:05.

¹³⁵ *Ibid*, hlm.125

¹³⁶ Yeung, *op cit*, hlm. 8.

¹³⁷ *Ibid*.

Menarik untuk dicermati bahwa pada periode tahun 1990an gerakan untuk membentuk kerja sama penerbangan udara dengan skema *open sky* mulai dilakukan oleh banyak negara. Australia dan New Zealand melakukan *open sky* bilateral pada tahun 1996.¹³⁸ Pasar tunggal di Uni Eropa juga mencakup jasa penerbangan (lihat pembahasan dalam Bab 2 bagian 2.2). Pada periode ini pula banyak negara berupaya untuk meningkatkan kapasitas layanan bandara internasional juga, yang menjadi indikasi betapa seriusnya negara-negara tersebut untuk mendukung sektor jasa transportasi udara mereka.

Padahal pada periode 1990an juga Singapura telah mengidentifikasi sektor jasa sebagai pilar kedua perekonomian negeri ini. Walau ASEAN telah membentuk AFAS pada tahun 1995, Singapura justru mengusulkan pada ASEAN untuk membentuk *open sky* atas sektor jasa transportasi udara. Tetapi Thailand menolak usulan tersebut. Singapura lalu memutuskan untuk mengikat perjanjian *open sky* dengan Amerika Serikat pada tahun 1997.

Strategi pembangunan ekonomi terus ditingkatkan memasuki periode tahun 2000an. Ketika itu Singapura meletakkan fokusnya pada aktivitas industri yang berbasis pengetahuan dan inovasi yang intensif seperti pada aktivitas penelitian dan pengembangan untuk bidang teknologi lingkungan dan air, ilmu biomedik, dan media interaktif dan digital.¹³⁹ Untuk mendukung kebijakan ini, *National Research Foundation* kemudian dibentuk pada tahun 2006 untuk membangun, mengkoordinasi dan mengimplementasi strategi riset dan inovasi nasional didalam agenda penelitian dan pengembangan nasional.

Tetapi pada awal periode tahun 2000an ini pula, Singapura kembali menghadapi tantangan-tantangan baru terhadap perekonomiannya. Di antaranya adalah ketergantungannya pada ekspor produk elektronik, sementara pada waktu yang sama telah muncul pesaing-pesaing yang kuat dengan inovasi tinggi seperti Taiwan yang kemudian menjepit posisi puncak Singapura sebagai eksportir produk-produk semi konduktor.¹⁴⁰ Posisi Singapura juga didorong dari bawah oleh Vietnam yang muncul sebagai lokasi produksi yang berbiaya murah, sementara itu Cina juga tampil sebagai

¹³⁸ Sumber: situs resmi Departement Hubungan dan Perdagangan Luar Negeri Pemerintah Australia http://www.dfat.gov.au/geo/new_zealand/sam.pdf diakses tanggal 29-12-2010

¹³⁹ Sumber: situs resmi *Economic Development Board*, *op cit*.

¹⁴⁰ Case, *op cit*, hlm. 169.

pesaing baru ASEAN dalam menarik investor asing untuk menanamkan modal.¹⁴¹ Padahal selama proses pembangunan dan perkembangan industri elektronika dan industri lainnya di Singapura, negara ini sangat bergantung pada investor asing.

Karena itu pemerintah Singapura perlu cepat-cepat melakukan langkah antisipasi. Maka pada tahun 2002, Singapura mendorong ASEAN untuk mempercepat pengimplementasian *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) agar ASEAN dapat kembali menonjolkan diri sebagai basis produksi yang efisien bagi investor asing; dan pada saat yang sama Singapura juga mendorong agar skedul *ASEAN-China Free Trade Area* dapat diimplementasi pada tahun 2012 dengan tujuan agar dapat bersinergi dengan pasar Cina.¹⁴² AFTA sendiri berdiri sebagai respon untuk mengatasi ancaman dari blok perdagangan seiring dengan berdirinya pasar tunggal di Eropa (*European Community* pada tahun 1992) dan di Amerika Utara (*North America Free Trade Area*).¹⁴³

Hasil dari kerja keras pemerintah Singapura dengan selalu mencari strategi-strategi baru berdampak pada peningkatan kesejahteraan dan peningkatan jumlah investasi asing yang masuk ke Singapura. GDP perkapita penduduk Singapura meningkat sebesar hampir 116x dari jumlah pada awal kedaulatannya yang hanya mencapai \$340 (lihat tabel 3.3). Sedangkan total investasi asing yang masuk ke Singapura pada periode tahun 1995-2008 nilainya hampir separuh dari keseluruhan investasi asing yang masuk ke kawasan ASEAN pada periode yang sama (lihat tabel 3.4).

¹⁴¹ *Ibid*

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ John Bowen, (1997), *op cit*, hlm. 140

Tabel 3.3 GDP perkapita Singapura perdekade periode tahun 1970-2008

Tahun	1970	1980	1990	2000	2008
GDP (dalam US\$)	914	4.853	12.324	23.073	39.423

Sumber: data yang dipilih dari situs resmi UN Data. Per capita GDP at current prices - US dollars. Singapore. UN Data.

<http://data.un.org/Data.aspx?q=singapore+GDP&d=SNAAMA&f=grID%3a101%3bcurreID%3aUSD%3bpcFlag%3a1%3bcrID%3a702> diakses 14-12- 2010 jam 12:08.

Tabel 3.4 FDI yang masuk ke ASEAN pada tahun 1995-2008 (dalam US\$)

	Brunei	Kamboja	Indonesia	Laos	Malaysia	Myanmar	Filipina	Singapura	Thailand	Vietnam	ASEAN
1995	582.8	150.7	4,346.0	88.4	5,815.0	317.6	1,510.7	11,502.7	2,070.0	1,780.4	28,164.3
1996	653.6	293.7	6,194.0	128.0	7,297.0	580.7	1,587.8	9,302.9	2,337.6	1,803.0	30,178.4
1997	701.7	168.1	4,678.0	86.3	6,323.0	878.8	1,244.6	13,532.5	3,881.8	2,587.3	34,082.2
1998	573.3	242.9	-356.0	45.3	2,714.0	683.4	2,271.6	7,594.3	7,491.2	1,700.0	22,959.8
1999	747.6	232.3	-2,745.1	51.6	3,895.1	304.2	1,247.0	16,067.4	6,090.8	1,483.9	24,555.2
2000	549.2	148.5	-4,550.0	34.0	3,787.6	208.0	2,239.6	16,485.4	3,350.3	1,288.7	23,541.3
2001	526.4	149.4	-3,278.5	23.9	553.9	192.0	195.0	15,649.0	5,061.0	1,300.3	20,372.4
2002	1,035.3	145.1	144.9	25.4	3,203.4	191.4	1,542.0	7,200.0	3,335.0	1,200.1	18,022.6
2003	3,123.0	84.0	-596.1	19.5	2,473.2	291.2	490.8	11,664.0	5,235.0	1,450.1	24,234.7
2004	212.0	131.4	1,894.5	16.9	4,623.9	251.1	688.0	20,052.2	5,862.0	1,610.1	35,342.2
2005	288.5	381.2	8,336.0	27.7	4,063.6	235.9	1,854.0	14,373.2	8,048.1	2,020.8	39,629.0
2006	433.5	483.2	4,913.8	187.4	6,059.7	427.8	2,921.0	27,681.1	9,459.6	2,400.0	54,967.2
2007	260.2	867.3	6,928.3	323.5	8,401.2	257.7	2,916.0	31,550.3	11,238.1	6,739.0	69,481.6
2008	239.2	815.2	8,339.8	227.8	8,053.0	714.8	1,520.0	22,801.8	9,834.5	8,050.0	60,596.0
1995-2008	9,926.3	4,293.0	34,249.6	1,285.7	67,263.6	5,534.6	22,228.2	225,456.8	83,294.9	35,413.8	488,946.5
Peningkatan	17X	28X	8X	14X	11X	17X	15X	20X	40X	19X	17X

Sumber: diolah dari data *ASEAN Statistical Yearbook 2008* (ASEAN Secretariat: 2009), hlm. 124-125.

3.3 Keunggulan daya saing dan kebijakan industri transportasi udara Singapura

Perkembangan teknologi berkaitan erat dengan liberalisasi. Umumnya pergerakan menuju liberalisasi terjadi ketika perkembangan teknologi bergerak maju yang mendorong timbulnya perubahan pada unit biaya,¹⁴⁴ akibatnya keunggulan daya saing menjadi penting dalam liberalisasi transportasi udara. Hal ini disampaikan Forsyth yang menulis,

*“In international markets where foreign airlines were permitted onto routes, comparative advantage would prevail, and services would be supplied by airlines from the lowest cost countries. Since in most international market liberalization was only partial, there has only been a limited reliance on comparative advantage.”*¹⁴⁵

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, selain Singapura, negara-negara ASEAN pada umumnya tidak memiliki keunggulan daya saing atas berbagai bidang dalam sektor jasa; kecuali pada bidang pariwisata dan pergerakan tenaga kerja.¹⁴⁶

Pemerintah Singapura tampaknya selalu terus berupaya untuk tetap berada terdepan dalam persaingan. Sejak awal berdirinya negeri ini, pemerintah Singapura yang kala itu dipimpin oleh Perdana Menteri Lee Kuan Yew telah berambisi untuk mengubah *"little red dot on the map"* menjadi pusat perekonomian dan panduan bagi bangsa-bangsa lain di Asia Tenggara.¹⁴⁷ Menurutnya, Singapura harus meneruskan langkahnya tidak hanya sebagai pemimpin atas pusat perdagangan, tetapi juga membangun diri menjadi penyedia jasa yang *reliable*, sehingga industri jasa menjadi salah satu mesin perekonomian utama bagi Singapura dan maskapai nasionalnya yaitu Singapore Airlines menjadi salah satu contoh utama.¹⁴⁸ Ketika baru berdiri maskapai ini hanya memiliki armada sejumlah 10 pesawat kecil dengan kota destinasi sebanyak 22 di 18 negara, tetapi pada tahun 2000 jumlah armada telah berkembang

¹⁴⁴ Forsyth, (1998), *op cit*, hlm. 75

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm. 79

¹⁴⁶ Stephenson dan Nikomborirak, *op cit*, hlm. 98.

¹⁴⁷ Andrew Bucks, *et al*, *Singapore Airlines innovating transcontinental air travel*. Sumber: <http://www.webartigos.com/articles/24925/1/Singapore-Airlines-innovating-transcontinental-air-travel---/pagina1.html> diakses tanggal 23-11-2010.

¹⁴⁸ *Ibid*.

mencapai 19 pesawat Airbus A380 dan pada tahun 2001 tengah memesan 20 pesawat Airbus A777-200; sementara itu jaringan yang dilayani juga meluas hingga ke 119 kota di 41 negara. Negara ini juga menjadi negara pertama yang mengoperasikan penerbangan jarak jauh *non-stop* dari Singapura ke Los Angeles, bahkan bandaranya menjadi bandara pertama di kawasan ASEAN yang menerima pesawat beradran terbesar pertama di dunia yaitu Airbus A380.¹⁴⁹

Profitabilitas adalah tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah Singapura terhadap GLC-GLCnya. Hal ini ditegaskan sendiri oleh pemerintah Singapura kepada para pimpinan SIA, karena Republik Singapura tidak ingin maskapai nasionalnya hanya sebagai prestise atau untuk simbol keberadaan negara tersebut.¹⁵⁰ Dalam hal ini keberadaan Singapura sebagai *small city state* rupanya juga memberikan keuntungan tersendiri bagi pemerintah sekaligus maskapai nasionalnya, karena tidak ada daerah-daerah terpencil yang perlu dihubungkan oleh maskapai nasional dengan alasan untuk pemerataan pembangunan ekonomi daerah-daerah tertinggal. Sehingga pemerintah tidak perlu memberikan subsidi bagi maskapai untuk melayani jalur-jalur yang tidak menghasilkan profit. Maskapai nasional Singapura ini sendiri menetapkan strategi “*play-to-win*” yang fokusnya adalah menghasilkan keunggulan yang signifikan yang tidak dapat disamai oleh para kompetitornya. Ini berarti bahwa maskapai ini harus selalu berupaya untuk berada paling depan dalam persaingan pasar.

Singapore Airlines Group tidak hanya melayani perjalanan melalui udara. Bisnis yang dimiliki oleh Singapore Airlines Group terbagi dalam dua bidang yaitu *travel* dan layanan. Dalam bidang *travel*, SIA mengoperasikan Singapore Airlines dan anak usahanya yaitu Silk Air,¹⁵¹ dan memiliki saham sebesar 33,% atas maskapai lain di negeri ini yaitu Tiger Air.¹⁵² selain itu juga ada anak usaha SIA yaitu Tradewinds

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Sumber: situs Singapore Airlines, http://www.singaporeair.com/saa/en_UK/content/company_info/siastory/subsidiaries.jsp diakses tanggal 30-12-2010 pukul 01.30

¹⁵² Sumber: situs Tiger air, http://www.tigerairways.com/sg/en/about_us.php?r=SGEN diakses tanggal 30-12-2010 pukul 01.30

yang melayani pariwisata dan paket-paket perjalanan keberbagai destinasi di dunia.¹⁵³ Sedangkan dalam bidang layanan, SIA memiliki SIA Engineering Company yang memberikan layanan kedirgantaraan,¹⁵⁴ dan SATS yang memberikan layanan katering, pengamanan pesawat; *cleaning service* kabin; juga penanganan bagasi; dan layanan lainnya bagi kebersihan pesawat.¹⁵⁵ Ada pula SIA Cargo yang memberikan layanan angkutan kargo ke berbagai tujuan di dunia.¹⁵⁶

Keunggulan Singapura dalam industri kedirgantaraan dapat dilihat melalui tingginya aktivitas jasa *maintenance, repair dan overhaul* (MRO) di negeri ini. Sebanyak lebih dari dua puluh persen dari aktivitas MRO yang terjadi di Asia Pasifik dilakukan di Singapura¹⁵⁷ oleh lebih dari 100 perusahaan MRO penerbangan yang memberikan layanan kedirgantaraan secara komprehensif. Sejak tahun 1990 saja, Singapura menikmati pertumbuhan sebesar 13 persen pertahun atas layanan industri kedirgantaraan ini.¹⁵⁸ Disamping itu, perusahaan milik negara Singapura yaitu Singapore Technologies Aerospace telah mampu menjelma menjadi perusahaan *third-party* MRO terbesar di dunia yang memiliki fasilitas global di Asia, sedangkan perusahaan lainnya yaitu SIA Engineering Company berhasil menjadi salah satu perusahaan MRO terbesar di dunia yang memiliki kemampuan pemeliharaan pesawat-pesawat berbadan lebar.¹⁵⁹

¹⁵³ Sumber: situs Singapore Airlines, *op cit.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Sumber: situs SATS http://www.sats.com.sg/newsats/about_us/sats_story.html diakses tanggal 30-12-2010

¹⁵⁶ Sumber: situs Singapore Airlines, *loc cit.*

¹⁵⁷ Sumber: situs Civil Aviation Authority Singapore, http://www.caas.gov.sg/caas/en/About_CAAS/Our_Strategic_Thrusts/Aviation_Industry_Development/Aerospace_Hub/index.html?_locale=en diakses tanggal 11 Desember 2010.

¹⁵⁸ Sumber: <http://www.aviationbusiness.com.au/news/mro-faces-skills-challenges> diakses 14-12-10

¹⁵⁹ International Civil Aviation Organization (ICAO), *Candidature of the Republic of Singapore. Assembly – 36th Session Plenary, Agenda Item 10: Election of Contracting States to be represented on the Council. Working Paper.* (2007), hlm. 5. Diakses dari http://www.icao.int/icao/en/assembly/a36/wp/wp161_en.pdf tanggal 13-12-2010

Keunggulan komparatif Singapura lainnya terletak pada kemampuan pelayanan yang diberikan oleh bandara yaitu Bandara Changi (Changi International Airport); kemampuan teknologi; kemampuan layanan perbaikan dan pemeliharaan pesawat udara; serta kemampuan pengembangan sumber daya manusia. Dukungan pemerintah Singapura untuk memperkuat kapasitas sektor transportasi udaranya antara lain adalah dengan meningkatkan kapasitas bandara melalui pembangunan terminal baru, yaitu terminal 3 untuk melayani kebutuhan penumpang yang diperkirakan akan meningkat.¹⁶⁰ Dengan terminal baru ini Singapura akan dapat menampung sekitar 70 juta penumpang pertahun. Selain itu pada tahun 2003 Singapura juga membangun *free trade Airport Logistic Park* untuk memfasilitasi aktivitas logistik dan pendistribusian, demi melayani kebutuhan di kawasan dan didunia yang tengah meningkat.¹⁶¹

Pemerintah Singapura tak pernah berhenti mendukung pengembangan Bandara Changi. Selain menambah jumlah terminal, Singapura juga menjadi pionir dalam membentuk Satuan Tugas di tahun 1998 untuk mengembangkan aturan-aturan yang mengizinkan pengoperasian pesawat berjenis *ultra-long range* (ULR).¹⁶² Tidak hanya itu, infrastruktur dan layanan bandara Changi juga ditingkatkan sehingga bandara ini mampu menjadi bandara pertama di dunia yang mampu mengakomodasi pesawat besar model baru seperti A380. Pemerintah Singapura bahkan menyediakan dana sejumlah US\$200 juta dalam program *Air Hub Development Fund* untuk membantu mitra-mitra penerbangannya untuk memperkuat dan meningkatkan operasi mereka di Singapura dan di kawasan. *Civil Aviation Authority of Singapore* (CAAS) yang mengelola Bandara Changi menerima laba bersih operasional sebesar 45 persen pada tahun 2005. KPMG melaporkan bahwa hanya 40 persen dari pendapatan Bandara Changi tersebut yang berasal dari penerbangan dan layanan terminal seperti biaya

¹⁶⁰ *Ibid*, hlm. 4

¹⁶¹ *Ibid*

¹⁶² *Ibid*.

mendarat dan parkir pesawat, selebihnya justru berasal dari biaya-biaya non-penerbangan misalnya penyewaan kantor, konsesi dan *franchise*.¹⁶³

Kerja keras pemerintah Singapura untuk membangun industri transportasi udaranya membuahkan hasil yang sangat baik. Pada tahun 2005 Singapura berhasil menempati peringkat 25 dunia dalam pencapaian volume angkut penumpang yaitu sebesar 32.420.856 penumpang, dan menempati peringkat 10 dunia dalam volume angkutan kargo yaitu sebesar 1.854.610 ton (lihat tabel 3.5). Volume angkut yang berhasil ditangani oleh Bandara Changi meningkat menjadi lebih dari 35 juta untuk penumpang internasional dan mendekati 2 juta ton untuk angkutan kargo pada tahun 2006; sehingga peringkat dunia bandara ini menurut *Airports Council International* naik menjadi peringkat 7 untuk volume angkut penumpang dan peringkat 6 untuk volume angkut kargo.¹⁶⁴

Bandara Changi juga secara konsisten masuk dalam peringkat bandara terbaik di dunia dalam hal efisiensi, ketepatan dan kenyamanan. Sampai dengan tahun 2007, bandara ini telah berhasil menerima 25 penghargaan internasional yang mengakui pelayanan dan efisiensi dari bandara ini. Penghargaan tersebut diantaranya adalah dari *Business Traveller* (UK) sebagai bandara terbaik di dunia yang telah diterima Singapura selama 19 tahun berturut-turut sejak tahun 1988; dan dari *Cargo News Asia* sebagai bandara terbaik di Asia selama dua puluh tahun berturut-turut; serta penghargaan *Eagle Award* dari *International Air Transport Association* (IATA) sebanyak empat kali sejak tahun 2001.¹⁶⁵

¹⁶³ KPMG, *International, Strategic & Commercial Intelligence: A Guide to Airports in Asia Pacific, Infrastructure* (2007), hlm. 25. Diakses dari http://www.kpmg.com/CN/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/guide_airports_aspa_c_o_0701.pdf tanggal 13-12-2010

¹⁶⁴ *Ibid*, hlm. 4.

¹⁶⁵ *Ibid*.

Tabel 3.5 Bandara-bandara terbesar di dunia berdasarkan volume angkutan penumpang dan kargo pada tahun 2005

Volume Penumpang			Volume Kargo		
1	Atlanta (ATL)	85.907.423	1	Memphis (MEM)	3.598.500
2	Chicago O'Hare (ORD)	76.510.003	2	Hong Kong (HKG)	3.433.349
3	London Heathrow (LHR)	67.915.403	3	Anchorage (ANC)	2.555.937
4	Tokyo Haneda (HND)	63.282.219	4	Tokyo Narita (NRT)	2.291.073
5	Los Angeles (LAX)	61.489.398	5	Seoul (ICN)	2.150.140
6	Dallas/Fort Worth (DFW)	59.176.265	6	Paris Charles DeGaulle (CDG)	2.010.361
7	Paris Charles DeGaulle (CDG)	53.798.308	7	Frankfurt-Main (FRA)	1.962.927
8	Frankfurt-Main (FRA)	53.219.412	8	Los Angeles (LAX)	1.938.430
9	Amsterdam Schiphol (AMS)	44.163.098	9	Shanghai (PVG)	1.856.655
10	Las Vegas (LAS)	43.989.982	10	Singapore ((SIN)	1.854.610
11	Denver (DEN)	43.387.513	11	Louisville (SDF)	1.815.155
12	Madrid (MAD)	41.940.059	12	Miami (MIA)	1.754.633
13	New York (JFK)	41.885.104	13	Taipei (TPE)	1.705.318
14	Phoenix (PHX)	41.213.754	14	New York (JFK)	1.660.717
15	Beijing (PEK)	41.885.104	15	Chicago O'Hare (ORD)	1.546.153
16	Hong Kong (HKG)	40.269.847	16	Amsterdam (AMS)	1.495.919
17	Houston (IAH)	39.985.043	17	London Heathrow (LHR)	1.389.589
18	Bangkok (BKK)	38.985.043	18	Dubai (DBX)	1.314.906
19	Minneapolis/St Paul (MSP)	37.604.373	19	Bangkok (BKK)	1.140.836
20	Detroit (DTW)	36.389.294	20	Indianapolis (IND)	985.457
21	Orlando (MCO)	34.128.048	21	Newark (EWR)	949.933
22	Newark (EWR)	33.999.990	22	Osaka (KIX)	869.474
23	San Fransisco (SFO)	32.802.363	23	Tokyo (HND)	799.073
24	London Gatwick (LGW)	32.784.330	24	Beijing (PEK)	782.066
25	Singapore (SIN)	32.430.856	25	Atlanta (ATL)	767.897
26	Philadelphia (PHL)	31.495.385	26	Guangzhou (CAN)	750.555
27	Tokyo Narita (NRT)	31.451.274	27	Luxembourg (LUX)	742.766
28	Miami (MIA)	31.008.453	28	Dallas/Forth Worth (DFW)	741.805
29	Toronto (YYZ)	29.914.750	29	Oakland (OAK)	672.884
30	Seattle (SEA)	29.289.026	30	Brussels (BRU)	660.854

Sumber: *Airports Council International dalam KPMG - International, Strategic & Commercial Intelligence: A Guide to Airports in Asia Pacific, Infrastructure* (2007), hlm. 3

Besarnya dukungan Singapura terhadap sektor transportasi udara dapat dipahami karena sektor ini memberi kontribusi yang sangat baik bagi perekonomian Singapura. Pada tahun 1999 saja kontribusi yang disumbangkan baik secara langsung maupun tidak langsung oleh Bandara Changi terhadap GDP Singapura mencapai S\$13.3 milyar, ini setara dengan 9.2% dari total GDP Singapura saat itu.¹⁶⁶ Sementara pada tahun 2004 kontribusi dari sektor transportasi udara termasuk dari aktivitas bisnis Bandara Changi terhadap GDP Singapura adalah sebesar 9%.¹⁶⁷

Singapura juga unggul dalam hal pengembangan sumber daya manusia disektor transportasi udara. Bahkan sejak tahun 2001 hingga tahun 2007 Singapura memberikan dukungan pada ICAO melalui pemberian program pelatihan bagi negara-negara berkembang didalam *ICAO-Singapore Developing Country Training Programme*.¹⁶⁸ Sebanyak 220 beasiswa diberikan kepada 63 negara anggota ICAO untuk mengikuti program pelatihan khusus di *Singapore Aviation Academy*. Program ini diperpanjang hingga tahun 2009 dan jumlah beasiswa ditingkat dari 120 menjadi 150 beasiswa. Pada periode yang sama, Singapura juga memberi 280 beasiswa pertahun bagi negara-negara berkembang untuk belajar di *Singapore Aviation Academy* melalui *Singapore Cooperation Programme*. Atas kontribusi Singapura, negara ini dianugerahi penghargaan *Edward Warner Award* oleh ICAO pada tahun 2000 atas kontribusinya sangat besar sebagai “*a centre of excellence in international civil aviation training*”.¹⁶⁹ Keunggulan seperti ini tentunya sulit untuk disaingi oleh anggota-anggota ASEAN lainnya terutama yang berada pada kategori tingkatan kapasitas yang rendah (lihat kembali pembahasan dalam Bab 2).

Liberalisasi penuh pasar transportasi udara membawa manfaat yang besar bagi perekonomian Singapura. Pendapatan operasi dan laba bersih operasi dari Singapore

¹⁶⁶ ICAO, *Economic & Social Benefits of Air Transport*, (2005), hlm 12. Diakses dari http://www.icao.int/ATWorkshop/ATAG_SocialBenefitsAirTransport.pdf tanggal 13-12-2010

¹⁶⁷ Ini dingkapkan oleh mantan PM Lee Kuan Yew dalam pidatonya di *Asia Aviation Aerospace Summit 2004*. Sumber: <http://archive.wn.com/2004/02/25/1400/p/2a/a424727b825bad.html> diakses 14-12-10.

¹⁶⁸ *International Civil Aviation Organization*, (2007), *op cit*, hlm. 2.

¹⁶⁹ *Ibid*.

Airlines Group milik pemerintah Singapura terus meningkat sejak tahun 2003-2009 (tabel 3.6), meski laba bersih turun secara drastis pada tahun 2009 karena terjadinya krisis ekonomi global. Sementara itu, keseluruhan industri kedirgantaraan di Singapura kini menyerap 19.000 tenaga kerja dengan keahlian tinggi dan memberi pemasukan bagi Singapura sebesar Singapura \$7,5 milyar pertahun.¹⁷⁰

Tabel 3.6 Keuangan Operasional Singapore Airlines Group (meliputi SATS, Silk Air, SIACargo, Singapore Airlines, SIAEC) dalam juta Singapura \$

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pendapatan operasi	10.515	9.762	12.013	13.341	14.494	15.973	15.996
Pengeluaran operasional	9.798	9.093	10.696	12.128	13.180	13.848	15.093
Laba operasi	717	669	1.317	1.213	1.314	2.125	904

Sumber: Laporan keuangan tahun 2008/2009 dari situs *Singapore Airlines Group*, http://www.singaporeair.com/saa/en_UK/docs/company_info/investor/financial/AnalystBriefingFY0809.pdf diakses 13-12-2010.

Sementara itu, sebuah studi pada tahun 2009 yang dilaporkan dalam situs IATA menyatakan bahwa liberalisasi transportasi udara Singapura berdampak pada peningkatan jumlah angkutan penumpang hingga 21% atau sekitar 5,5 juta penumpang, selain itu tarif akan turun sekitar 15% akibat kebebasan akses pasar, dan akan menyerap tenaga kerja baik langsung maupun tidak langsung sebesar 43.900 tenaga kerja. Kerja sama liberalisasi transportasi udara bagi Singapura juga berdampak pada peningkatan aktivitas ekonomi tambahan kepada sektor penerbangan. Peningkatan aktivitas ini terjadi terutama dari layanan, manajemen, dan pemeliharaan dari tambahan jasa transportasi; bertambah jumlah turis yang masuk sehingga pengeluaran para turis tersebut selama berkunjung akan dapat mendukung serangkaian bisnis yang terkait dengan pariwisata seperti hotel, restoran, maupun penyewaan mobil; dan transportasi udara juga akan mendukung pertumbuhan dan

¹⁷⁰ Sumber: <http://www.aviationbusiness.com.au/news/mro-faces-skills-challenges> diakses 14-12-10 jam 13.59

produktivitas ekonomi secara umum melalui peningkatan perdagangan, aktivitas bisnis, dan produktivitas pribadi yang lebih besar.¹⁷¹ Sehingga pada akhirnya akan menyumbang kontribusi tambahan pada GDP negara sebesar Singapura \$ 921 juta pertahun atau sekitar 0.34% pertahun dari GDP nasional.¹⁷²

Di sisi lain, manfaat dari sektor pariwisata ASEAN tampaknya telah menjadi incaran Pemerintah Singapura. Sebab liberalisasi transportasi udara juga dapat bermanfaat untuk meningkatkan jumlah kunjungan pariwisata.¹⁷³ Peluang ini tampaknya tidak disia-siakan oleh Pemerintah Singapura, ini terlihat pada kunjungan pariwisata yang terjadi di Singapura mencapai prosentase yang cukup signifikan yaitu 15,5% dari total kunjungan pariwisata ke ASEAN (lihat tabel 3.7). Hal ini sangat menguntungkan bagi Singapura, mengingat negara-negara lain di kawasan ASEAN lebih unggul dalam sektor pariwisata dari pada Singapura.¹⁷⁴

Tabel 3.7 Jumlah kunjungan ke ASEAN berdasarkan negara, pada tahun 1995-2008 (dalam ribuan)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% Tahun 2008
Brunei	984	840	891	944	199	127	158	179	226	0,3
Kamboja	466	605	787	701	1.055	1.422	1.700	2.015	2.125	3,2
Indonesia	5.064	5.154	4.914	4.371	5.321	5.002	4.871	5.506	6.234	9,5
Laos	737	674	736	636	895	1.095	1.215	1.624	1.731	2,6
Malaysia	10.272	12.775	13.292	10.577	15.703	16.431	18.472	20.236	22.236	33,7
Myanmar	271	205	217	597	657	660	653	732	661	1,0
Filipina	1.992	1.797	1.933	1.907	2.291	2.623	2.688	3.092	3.139	4,8
Singapura	7.691	7.519	7.567	6.127	8.375	8.942	9.752	10.288	10.119	15,5
Thailand	9.509	10.062	10.799	10.082	11.737	11.517	13.822	14.464	14.932	22,8
Vietnam	2.150	2.330	2.628	2.429	2.928	3.468	3.583	4.150	4.254	6,5
ASEAN	39.136	41.910	43.763	38.371	49.082	51.228	56.914	62.285	65.471	100

Sumber: diolah dari data *ASEAN Statistical Yearbook 2008* (ASEAN Secretariat: 2009), hlm. 124-125.

¹⁷¹ InterVISTAS-EU Consulting Inc., *The Impact of Air Services Liberalisation on Singapore (July: 2009)*, hlm. iv. Sumber: situs IATA, www.iata.org/SitesCollectionDocuments/SingaporeReports.pdf

¹⁷² *Ibid*, hlm 24.

¹⁷³ Forsyth *et. al.*, (2004), *op cit*, hlm. 49.

¹⁷⁴ Stephenson dan Nikomborirak, *op cit*, hlm. 98

3.4 Kebijakan pemerintah Singapura untuk menjalin kerja sama liberalisasi transportasi udara internasional di Asia Tenggara

Mengingat keterbatasan luas teritorial negeri ini dan mengingat pentingnya kontribusi sektor penerbangan terhadap perekonomian negara tersebut, Pemerintah Singapura berupaya menciptakan pasar internasional yang lebih luas bagi industri transportasi udara, diantaranya melalui kerja sama liberalisasi jasa transportasi udara. Singapura telah melakukan lebih dari 100 perjanjian ASA¹⁷⁵ bilateral serta beberapa perjanjian liberalisasi penuh melalui *open sky* (lihat kembali pembahasan Bab 1 sub-bab 1.2). Singapura Kementerian Transportasi Singapura juga telah menetapkan bahwa Singapura memiliki visi “*to be a vibrant air hub, maintain a high standard of civil aviation, and cultivate a wide spectrum of aviation-related businesses and activities like airlines, maintenance, and repair and overhaul (MRO) services, aircraft manufacturing and aviation logistics.*”¹⁷⁶ Bagi negara ini, liberalisasi pasar transportasi udara dapat mendukung pertumbuhan perdagangan, arus investasi dan pariwisata antara Singapura dengan negara-negara lain.

Nampaknya, strategi sebagai pusat perdagangan yang digunakan oleh *city state*, juga digunakan oleh pemerintah Singapura dalam kebijakannya di sektor jasa transportasi udara. Kebijakan transportasi udara di Singapura lebih ditekankan pada upaya untuk mempromosikan Singapura sebagai pusat penerbangan.¹⁷⁷ Caranya dengan mengadopsi kebijakan penerbangan yang liberal untuk menarik maskapai sebanyak mungkin melayani rute ke Singapura, dari pada berkompetisi dalam destinasi penerbangan.¹⁷⁸ Ini menunjukkan, bila semakin banyak maskapai asing melayani rute ke Singapura, maka akan semakin tinggi pula aktivitas dari sektor jasa transportasi udara yang terjadi di Singapura dan di Bandara Changi.

¹⁷⁵ Sumber: situs Kementerian Transportasi Singapura

http://app.mot.gov.sg/Air_Transport/General_Overview.aspx diakses 18-11-2010 pukul 20.01

¹⁷⁶ Sumber: situs Kementerian Transportasi Singapura, *ibid.*

¹⁷⁷ Keith Trace, *et al*, *Air Connectivity in Archipelagic Southeast Asia: An Overview*. ADB Southeast Asia Working Paper Series No. 2, (ADB: Sept., 2009), hlm. 18.

<http://www.adb.org/Documents/Papers/Southeast-Asia-Working-Paper-Series/Air-Connectivity.pdf> tanggal 14-12-2010

¹⁷⁸ *Ibid.*

Tidak mudah Singapura untuk bisa meyakinkan ASEAN untuk meliberalisasi secara penuh pasar transportasi udara di kawasan ini. Meski telah mengusulkan percepatan implementasi AFTA, tetapi sektor jasa, termasuk diantaranya adalah jasa transportasi udara tidak dimuat dalam AFTA.¹⁷⁹ Padahal, Singapura telah mengidentifikasi sektor jasa sebagai pilar kedua perekonomiannya. Karena itu, pada periode tahun 2000an Singapura kembali mengusulkan pada ASEAN untuk melakukan integrasi ekonomi dengan membentuk *ASEAN Economic Community*. Hal ini tepatnya terjadi pada tahun 2002, dan usulan tersebut diterima oleh ASEAN pada tahun 2003 (lihat kembali pembahasan dalam Bab 2 sub-bab 2.2). Dari sebelas sektor yang diusulkan untuk diintegrasikan, salah satunya adalah transportasi udara.

Selain itu kerangka kerja sama *open sky* bukan sesuatu yang baru bagi Singapura. Negara bahkan ini telah mendahului ASEAN dengan menjalin *open sky* dengan negara-negara lain termasuk dengan Amerika Serikat. Selain itu Singapura termasuk salah satu pendiri kerja sama *open sky* multilateral lintas regional pertama di dunia yaitu *Multilateral Agreement on Liberalization of Air Transport* (MALIAT) pada tahun 2001 (lihat kembali pembahasan pada Bab 2 sub-bab 2.2).

Singapura juga aktif berperan dalam organisasi aviasi internasional. Sejak tahun 2003 Singapura juga terpilih sebagai salah satu anggota Dewan dari *International Civil Aviation Organization* (ICAO).¹⁸⁰ ICAO telah berdiri sejak tahun 1947,¹⁸¹ lembaga ini merupakan lembaga khusus aviasi sipil internasional dibawah PBB. ICAO bertugas untuk mencapai visinya yaitu keselamatan, efisiensi dan pembangunan yang teratur atas penerbangan sipil melalui kerjasama diantara negara-negara anggotanya. Hingga kini lembaga ini telah beranggotakan 190 negara,¹⁸² termasuk didalamnya adalah negara-negara anggota ASEAN.

¹⁷⁹ Bowen, (1997), *op cit*, hlm. 140

¹⁸⁰ International Civil Aviation Organization (ICAO) (2007), *op cit*, hlm. 1.

¹⁸¹ Situs ICAO, http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?icao/en/hist/history02.htm diakses tanggal 15-12-2010

¹⁸² Situs ICAO: <http://www.icao.int/cgi/statesDB4.pl?en> diakses tanggal 15-12-2010

Dewan ICAO merupakan badan yang dipilih oleh Majelis untuk masa tugas selama tiga tahun untuk memberi arahan pekerjaan bagi ICAO. Badan ini beranggotakan 36 negara ini dipilih berdasarkan tiga persyaratan yaitu: negara-negara yang memiliki posisi pimpinan yang sangat penting dalam transportasi udara; negara-negara yang memberikan kontribusi terbesar untuk mendukung fasilitas navigasi udara; dan negara-negara yang maskapai-maskapainya dipastikan dapat mewakili semua area utama di dunia.¹⁸³ Di dalam dewan ini, Praktek-praktek Standar dan Rekomendasi diadopsi dan dimuat sebagai Tambahan dari Konvensi Internasional Penerbangan Sipil. Singapura sendiri juga telah memberikan beberapa kontribusi bagi pekerjaan ICAO seperti memimpin pertemuan-pertemuan panel ahli dan kelompok kerja ICAO termasuk *Air Navigation Commission (ANC)*, *ICAO Aviation Security Panel*, dan *ICAO High Level Meeting on International Aviation and Climate Change* dan 2009.¹⁸⁴

Keseluruhan uraian pada bab ini menunjukkan bahwa perubahan lingkungan internasional dan keterbatasan di dalam negeri sangat berpengaruh pada strategi pembangunan ekonomi yang diterapkan oleh Pemerintah Singapura. Strategi pembangunan ekonomi yang dilakukan Singapura ternyata juga diikuti oleh negara-negara berkembang lain disekitarnya. Hal ini mendorong Singapura untuk terus-menerus meningkatkan strateginya dengan mencari sektor-sektor baru yang belum digarap dengan maksimal oleh negara-negara lain disekitarnya. Dengan demikian, negara ini dapat terus berada terdepan dalam persaingan ekonomi regional dan global. Sehingga, cara ini secara positif sangat mendukung terhadap perkembangan keunggulan kompetitif negeri ini dibandingkan dengan negara-negara lain disekelilingnya.

Singapura juga terpaksa melakukan diversifikasi aktivitas ekonomi untuk mengatasi persaingan ekonomi dengan negara-negara lain yang meniru strateginya. Diantaranya yaitu menjadikan sektor jasa sebagai pilar kedua perekonomiannya. Sektor ini

¹⁸³Situs ICAO, <http://www.icao.int/icao/en/howworks.htm>, diakses 13/12/2010.

¹⁸⁴ Situs resmi *Minister of Transportation Singapore*, *op cit*.

dikemudian hari ternyata menjadi penyumbang terbesar terhadap GDP nasional Singapura. Bahkan sektor transportasi udara berkontribusi sebesar hampir sepuluh persen terhadap GDP negara ini. Sehingga wajar bila negara ini sangat mendukung industri transportasi udara. Terlebih bila mengingat bahwa investasi pemerintah atas jasa transportasi udara melalui Singapore Airlines Group sangat tinggi yaitu lebih dari lima puluh persen, sementara itu Bandara Changi dimiliki oleh *statutory board* pemerintah Singapura yaitu CAAS.

Dari uraian dalam bab ini juga nampak bahwa keterbatasan domestik yaitu kecilnya penduduk membuat konsumsi domestik atas hasil produksi negeri ini sangat kecil. Demikian pula keterbatasan dari luas wilayah yang menyebabkan negeri ini bergantung sepenuhnya pada pasar penerbangan internasional. Padahal dengan keunggulan kompetitif yang dimilikinya, maka Singapura memiliki produktivitas dan efisiensi yang tinggi. Karena itu negara ini perlu untuk mencari pasar yang seluas mungkin untuk dapat memasarkan hasil produksinya. Untuk menciptakan pasar yang luas bagi sektor transportasi udara, maka pemerintah Singapura berupaya untuk menjalin kerja sama liberalisasi penuh dengan berbagai negara, termasuk dengan negara-negara ASEAN.

Pemerintah Singapura juga tidak asing lagi terhadap aturan-aturan liberalisasi penuh transportasi udara. Sebab negara ini telah lebih dahulu menjalin *open sky* dari pada negara-negara ASEAN lainnya. Tidak ada beban bagi negara ini untuk menjalin *open sky* mengingat bahwa tidak ada kewajiban bagi Singapura untuk mensubsidi rute-rute penerbangan yang tidak menguntungkan sebab tidak ada rute domestik yang dilayani.