

## BAB II

### PERKEMBANGAN KERJA SAMA LIBERALISASI, INDUSTRI, DAN KEBIJAKAN TRANSPORTASI UDARA DI ASEAN

Selama lebih dari satu dekade terakhir, industri jasa transportasi udara di ASEAN telah mengalami perubahan yang signifikan. Selain mengalami pertumbuhan pasar transportasi udara yang baik, dan kemunculan maskapai-maskapai baru dalam industri ini, anggota-anggota ASEAN juga telah membentuk kerja sama untuk meliberalisasi jasa transportasi udara. Namun demikian, kebijakan pemerintah anggota-anggota ASEAN pada umumnya masih mengatur dengan ketat industri jasa transportasi udara di negaranya masing-masing.

Bab ini bertujuan untuk mengetahui perkembangan kerja sama liberalisasi transportasi udara yang terjadi di ASEAN, serta melihat perkembangan industri dan kebijakan pada sektor jasa transportasi udara pada masing-masing anggota ASEAN selama lebih dari satu dekade terakhir, guna memberi gambaran lingkungan internasional – khususnya ASEAN – yang dihadapi Singapura. Gambaran ini penting untuk melihat bagaimana perubahan internasional serta tantangan dari dalam ASEAN berpengaruh terhadap perkembangan kerja sama liberalisasi transportasi udara di kawasan ini dan terhadap strategi yang diambil Singapura. Untuk itu, berturut-turut akan dibahas bagaimana potensi pasar transportasi udara dan kondisi geografis di kawasan ASEAN; sejarah perkembangan kerja sama internasional dalam liberalisasi jasa transportasi udara; bagaimana ASEAN mengembangkan kerja sama liberalisasi transportasi udara di kawasan ini; apa saja perbedaan yang signifikan atas kapasitas industri yang dimiliki dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah negara masing-masing anggota ASEAN; serta bagaimana kerja sama transportasi udara bilateral yang dilakukan oleh masing-masing anggota ASEAN. Hal-hal tersebut diatas dianggap penting untuk melihat bagaimana perubahan internasional serta tantangan dari dalam ASEAN berpengaruh terhadap perkembangan kerja sama liberalisasi transportasi udara di kawasan ini.

## 2.1 Potensi pasar transportasi udara ASEAN dan perbedaan geografis anggota-anggota ASEAN

Anggota-anggota ASEAN memiliki latar belakang kondisi geografis dan tingkat pendapatan penduduk masing-masing negara yang berbeda. Singapura dan Brunei Darussalam merupakan negara yang memiliki luas wilayah dan jumlah penduduk yang terkecil di ASEAN. Namun demikian tingkat GDP perkapita di kedua negara ini adalah yang tertinggi di kawasan ini. Jumlah penduduk terbanyak dimiliki oleh Indonesia, yang sekaligus juga memiliki wilayah negara terluas di kawasan ini. Sementara itu, GDP perkapita terendah diterima oleh penduduk negara-negara anggota ASEAN yang baru yaitu Kamboja, Laos dan Vietnam yang rata-rata memperoleh di bawah US\$1.000. Sewajarnya tingkat pendapatan yang rendah membatasi kemampuan penduduk untuk melakukan perjalanan udara ke luar negeri.

Tabel 2.1 Data dasar ASEAN tahun 2004.

Negara	Populasi (2004)	GDP/kapita 2004 (dalam \$) <sup>a</sup>	Pertumbuhan GDP (dalam %) (2004)	Luas lahan dalam, 1000 km <sup>2</sup>	Sumbangan pesawat telfon tetap dan telfon genggam /1000 orang (2003)
Brunei	0,36	12.919	3,1	0,6	528,6
Kamboja	13,63	310,7	6,0 <sup>b</sup>	176,5	37,8
Indonesia	217,59	1.184,1	5,1	1811,6	126,8
Laos	5,79	416,6	5,8	230,8	32
Malaysia	25,21	4.671,8	7,0	328,6	623,6
Myanmar	49,91	1.174	10,0	657,6	8,1
Filipina	82,98	1041,6	6,1	298,2	310,7
Singapore	4,33	24.669,3	8,4	0,6	1.302,8
Thailand	62,39	2.620,5	6,0	510,9	499,1
Vietnam	82,16	550,3	7,7	325,5	87,8

Sumber: World Bank (2005) World Development Indicator; [www.worldbank.org/data](http://www.worldbank.org/data); Asian Development Bank Asian Development Outlook (2005) [www.adb.org](http://www.adb.org), dalam Forsyth *et. al.*, dalam *Open Sky in ASEAN. Journal of Air Transport* (2006), hlm. 145.

Secara geografis, kawasan ASEAN tidak seluruhnya dihubungkan oleh daratan. Filipina dan Indonesia misalnya, keduanya merupakan negara kepulauan. Sedangkan di Sabah dan Serawak letaknya terpisah dari negara-negara bagian lain yang ada di Malaysia.

Sementara itu, Thailand memiliki beberapa pulau yang menjadi tujuan pariwisata bahari. Dalam hal ini, yang menarik adalah digunakannya maskapai-maskapai nasional oleh masing-masing pemerintah untuk menjangkau lokasi-lokasi yang terpencil di negaranya agar dapat terhubung dengan daerah yang lebih maju.<sup>38</sup> Rute-rute semacam ini juga dapat membantu untuk mempromosikan lokasi pariwisata. Tetapi sering kali rute-rute semacam ini tidak menguntungkan, sehingga pemerintah memberi subsidi bagi maskapai nasional untuk melakukannya.<sup>39</sup> Pelayanan penerbangan semacam ini, umumnya enggan dilakukan oleh maskapai penerbangan swasta yang berorientasi pada keuntungan.

Besarnya jumlah penduduk dan kondisi geografis ASEAN cukup berpengaruh pada pertumbuhan pasar transportasi udara di kawasan ASEAN. Meski sempat mengalami kelesuan karena merebaknya kasus penyebaran flu burung di kawasan Asia Tenggara pada tahun 2002-2003, namun pertumbuhan pasar transportasi udara di ASEAN pada tahun berikutnya cukup signifikan (lihat tabel 2.2 dan 2.3). Hal ini dapat dilihat dari data statistik yang pada dikumpulkan oleh Sekretariat ASEAN mengenai pertumbuhan jumlah angkutan penumpang dan angkutan kargo di kawasan ini yang menunjukkan rata-rata pertumbuhan pertahun yang positif (lihat tabel 2.2). Pada periode tahun 2000-2005 saja dari tabel 2.2 tersebut, Indonesia sebagai negara berpenduduk terbesar mengalami rata-rata peningkatan volume penumpang transportasi udara domestik terbesar yaitu 23,3% pertahun, diikuti Vietnam ditempat kedua sebesar 17,24%. Untuk rata-rata peningkatan volume penumpang internasional tertinggi pada periode yang sama terjadi di Filipina yang mencapai 44,1% disusul Vietnam ditempat kedua sebesar 21,4%.

---

<sup>38</sup> Zainal-Abidin, *et. al.*, *op cit*, hlm. 29.

<sup>39</sup> *Ibid.*

Tabel 2.2 Volume angkutan penumpang dan kargo pada transportasi udara domestik (dalam negeri) di ASEAN pada periode 2000-2007

Indikator		Brunei Darussalam	Kamboja	Indonesia	Laos	Malaysia	Myanmar	Filipina	Singapura	Thailand	Vietnam
Jumlah penumpang domestik (dalam ribuan orang)	2000	Tidak ada	-	18.537	-	19.114	1.121	12.157	Tidak ada	40.249	1.683
	2001	Tidak ada	-	21.841	-	19.130	1.029	11.812	Tidak ada	41.367	2.226
	2002	Tidak ada	-	28.012	-	19.926	-	11.688	Tidak ada	42.197	2.531
	2003	Tidak ada	-	37.966	-	21.395	-	12.279	Tidak ada	40.359	2.688
	2004	Tidak ada	192	47.526	-	23.544	-	14.199	Tidak ada	-	3.120
	2005	Tidak ada	158	51.500	-	24.277	-	14.534	Tidak ada	-	3.680
	2006	Tidak ada	159	-	-	23.956	-	-	Tidak ada	-	4.314
	2007	Tidak ada	187	36.130	285	-	-	19.845	Tidak ada	26.614	-
Peningkatan rata-rata volume angkutan penumpang domestik / tahun periode 2000-2005**				23,3%		4,94%		3,83%		0,1%*	17,24
Volume angkutan kargo domestik (dalam ribuan metrik ton)	2000	Tidak ada	-	296	-	115	1	427	Tidak ada	1.058	24,2
	2001	Tidak ada	-	311	-	125	3	238	Tidak ada	1.019	34,4
	2002	Tidak ada	-	265	-	129	-	253	Tidak ada	1.117	39,5
	2003	Tidak ada	-	296	-	143	-	246	Tidak ada	1.122	48,2
	2004	Tidak ada	1,59	314	-	165	-	273	Tidak ada	-	51,8
	2005	Tidak ada	1,49	439	-	188	-	278	Tidak ada	-	65,0
	2006	Tidak ada	1,78	-	-	178	-	-	Tidak ada	-	73,2
	2007	Tidak ada	2,11	286	-	-	4	-	Tidak ada	-	-
Peningkatan rata-rata volume angkutan kargo domestik /tahun periode 2000-2005				9,6%		10,4%		3,3%		1,6%*	22,39%

Sumber: Sumber: Diseleksi dari *ASEAN Statistical Yearbook 2008* (ASEAN Secretariat: 2009) hlm 158-159. Keterangan: \* rata-rata pertumbuhan pertahun selama periode 2000-2003 \*\*diolah dari tabel *ASEAN Statistical Yearbook 2008*, hlm 158-159

Tabel 2.3 Volume angkutan penumpang dan kargo pada transportasi udara internasional di ASEAN pada periode 2000-2008

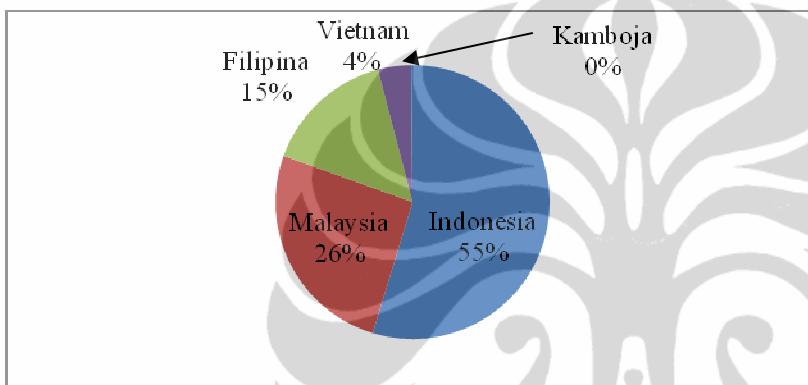
Indikator		Brunei Darussalam	Kamboja	Indonesia	Laos	Malaysia	Myanmar	Filipina	Singapura	Thailand	Vietnam
Penumpang internasional (dalam ribuan orang)	2000	962	-	9.022	-	12.420	537	2.618	28.619	36.828	1.123
	2001	1.275	-	9.195	-	12.547	528	7.732	28.094	37.796	1.627
	2002	1.285	-	9.471	-	12.754	-	8.040	27.394	31.917	1.914
	2003	1.193	-	8.518	-	11.665	-	7.644	23.163	36.993	1.813
	2004	1.343	1.442	10.641	-	14.778	-	9.107	28.637	47.464	2.411
	2005	1.261	1.769	11.341	-	17.172	-	9.757	30.762	47.102	2.815
	2006	1.402	2.340	-	-	17.652	-	-	33.368	-	3.132
	2007	1.448	2.979	-	463	-	878	11.849	35.221	35.496	-
Rata-rata peningkatan penumpang internasional/tahun periode 2000-2005 *		0,7%		5,2%		7,4%		44,1%	2,3%	6,4%	21,4%
Kargo internasional yang diangkut (dalam ribuan metrik ton)	2000	90,9	-	146,3	-	284,5	6,5	172,2	834	511,0	-
	2001	103,1	-	156,0	-	319,5	6,1	144,2	726	509,0	-
	2002	122,9	-	130,3	-	356,0	-	-	805	398,0	-
	2003	127,5	-	132,4	-	378,0	-	-	811	499,0	-
	2004	139,8	6,6	135,2	-	413,0	-	-	907	449,2	-
	2005	-	6,3	141,7	-	424,1	-	-	944	479,5	-
	2006	-	8,7	174,4	-	474,2	-	-	958	-	-
	2007	-	10,5	-	248	474,2	-	220,9	931	466,0	-
Kargo internasional yang diturunkan (dalam ribuan metrik ton)	2000	90,9	-	96,1	-	359,9	7,5	137,1	848	315,0	-
	2001	103,1	-	93,7	-	285,7	5,4	111,4	781	301,0	-
	2002	122,9	-	116,5	-	295,6	-	-	836	612,2	-
	2003	127,5	-	100,0	-	317,5	-	-	805	600,8	-
	2004	139,8	6,6	100,1	-	349,8	-	-	873	665,4	-
	2005	-	6,3	94,9	-	355,9	-	-	894	706,1	-
	2006	-	8,7	107,6	-	387,6	-	-	953	-	-
	2007	-	10,5	148,5	-	-	4,7	182,2	964	718,0	-

Sumber: *ASEAN Statistical Yearbook 2008* (ASEAN Secretariat: 2009), hlm 158-159.

\* Diolah dari tabel *ASEAN Statistical Yearbook 2008*.

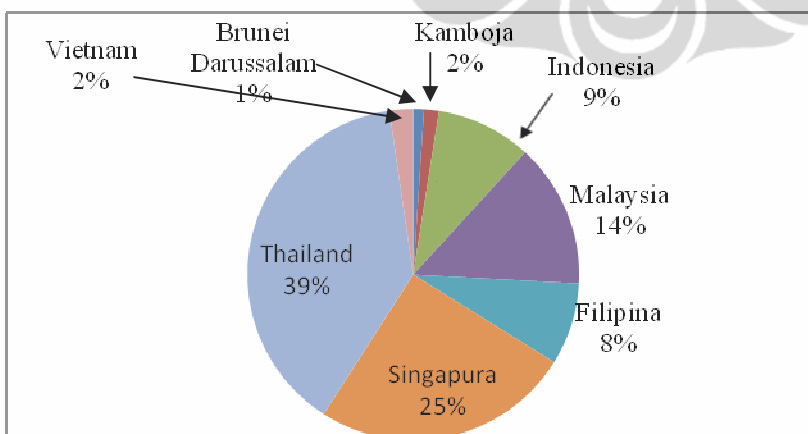
Pada kedua tabel tersebut, terlihat bahwa data tahun 2005 adalah data yang terlengkap dari keseluruhan anggota ASEAN. Pada tahun itu, dari total keseluruhan volume penumpang domestik yang ada di kawasan ASEAN, mobilitas perjalanan udara domestik terbesar terjadi di Indonesia yaitu sebesar 55%, disusul oleh Malaysia dan Filipina sebesar 26% dan 15%. Sedangkan dari penerbangan internasional yang ada di kawasan ASEAN pada tahun yang sama, jumlah penumpang internasional tertinggi yaitu 39% terjadi di Thailand (lihat grafik 2.1 dan 2.2).

Grafik 2.1 Persentase volume pangsa pasar penumpang domestik di ASEAN tahun 2005



Keterangan: Diolah dari tabel *ASEAN Statistical Year Book 2008* (ASEAN Secretariat: 2009).  
Data negara anggota ASEAN lainnya pada tahun tersebut tidak tersedia pada statistik ASEAN 2008

Grafik 2.2 Persentase volume pangsa pasar penumpang internasional di ASEAN tahun 2005



Keterangan: Diolah dari tabel *ASEAN Statistical Year Book 2008* (ASEAN Secretariat: 2009).  
Data Myanmar dan Laos pada tahun tersebut tidak tersedia pada statistik ASEAN 2008.

Bagi Singapura yang mengusulkan integrasi ekonomi di kawasan ASEAN, pasar transportasi udara di kawasan ASEAN saja cukup menggiurkan mengingat bahwa total persentase volume angkutan penumpang yang berasal dari atau menuju negara-negara ASEAN mencapai 24% dari keseluruhan angkutan di Singapura yang berangkat (origin) atau bertujuan (destinasi) didaerah-daerah lainnya di kawasan Asia (lihat tabel 2. 4 dan grafik 2.3).

Tabel 2.4 Pangsa pasar penumpang asal dan tujuan oleh Singapura pada tahun 2007

Negara	Total perpindahan penumpang (dalam ribuan)	% jumlah penumpang
Indonesia	2,949	8%
Thailand	2,829	8%
China	2,732	8%
Malaysia	2	6%
Hong Kong SAR	1,846	5%
India	1,708	5%
Australia	1,68	5%
Japan	1,328	4%
Filippina	852	2%
Korea Selatan	823	2%
Angkutan penumpang origin/destinasi lainnya	6,319	17%
Sub-total Angkutan penumpang origin/destinasi lainnya	25,824	70%
<i>Connecting traffic</i>	10,878	30%
Total	21.41	100%

Sumber: IATA PaxIS Passenger Traffic Data dalam *The Impact of International Air Service Liberalisation on Singapore*, InterVISTAS-EU Consulting Inc., (Juli: 2009), hlm. 14.

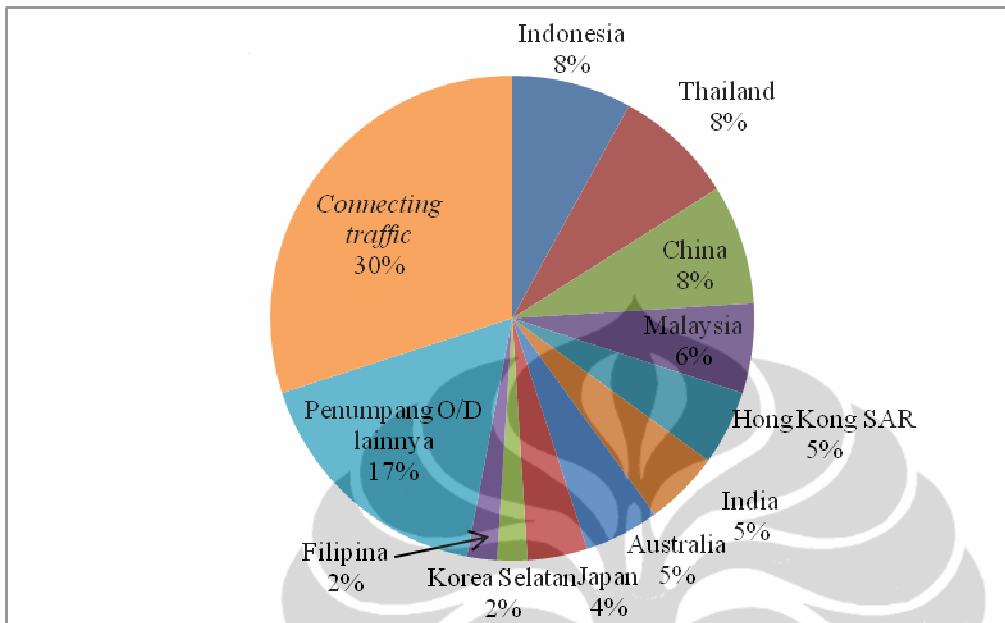
Keterangan:

Angka-angka diatas dibuat berdasarkan asal/tujuan final dari penumpang pesawat, bukan pada titik (kota) tempat berganti pesawat.

Angka-angka di atas mungkin tidak sama persis bila dijumlahkan karena adanya pembulatan.

*Connecting traffic* – penumpang yang transit untuk berganti pesawat di Singapura

Grafik 2.3 Pasar penumpang internasional di Singapura berdasarkan Origin dan Destinasi tahun 2007



Keterangan: diolah dari *IATA PaxIS Passenger Traffic Data* dalam *The Impact of International Air Service Liberalisation on Singapore*, InterVISTAS-EU Consulting Inc., (Juli 2009), hlm. 14.

Sementara itu bila dilihat dari keseluruhan kawasan Asia Pasifik, maka kawasan Asia Pasifik ini merupakan kawasan yang memiliki pertumbuhan pasar penerbangan yang lebih baik dari wilayah-wilayah lain di dunia hingga akhir periode tahun 1990an.<sup>40</sup> Selama tahun tahun 1988 hingga tahun 1997 saja, pertumbuhan pasar penerbangan di kawasan Asia Pasifik adalah sebesar 12% pertahun. Tingkat pertumbuhan ini lebih tinggi dari pertumbuhan di kawasan Amerika Utara, Eropa dan kawasan lain pada periode yang sama (lihat tabel 2.5).

<sup>40</sup> Doganis, (2002), *op cit*, hlm. 20



Tabel 2.5 Rata-rata pertumbuhan ton-kilometer pertahun dari angkutan penumpang internasional berjadual menurut kawasan, 1978-1997.

Kawasan tempat pendaftaran maskapai	1978-1988 % perubahan pertahun	1988-1997 % perubahan pertahun
Asia dan Pasifik	10,4	12,0
Amerika Utara	8,4	4,5
Timur Tengah	5,8	7,4
Amerika Latin dan Karibia	5,8	7,4
Eropa	4,8	3,9
Afrika	4,6	4,9
Dunia	7,0	5,9

Sumber: Sumber: Rigas Doganis, *Flying off Course. The Economics of International Airlines* (Routledge: Third Edition, 2002), hlm. 20.

Persentase distribusi atas penerbangan internasional berjadual di kawasan Asia Pasifik juga terus meningkat sejak tahun 1973 hingga akhir tahun 1990an, dibandingkan dengan kawasan lain yang hanya sedikit mengalami perubahan, seperti yang terlihat pada tabel dibawah (tabel 2.6).

Tabel. 2.6 Distribusi regional ton-kilometer dari penerbangan berjadual internasional, pada periode 1973-1999.

Kawasan tempat pendaftaran maskapai	1973 % perubahan pertahun	1988 % perubahan pertahun	1997 % perubahan pertahun	1999 % perubahan pertahun
Asia dan Pasifik	14,1	29,0	32,6	30,4
Amerika Utara	27,5	21,5	19,8	21,0
Timur Tengah	4,0	4,9	4,3	4,5
Amerika Latin dan Karibia	6,3	5,7	5,0	5,0
Eropa	44,3	35,5	35,8	35,5
Afrika	3,8	3,4	2,5	3,6
Total Dunia	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: Rigas Doganis, *Flying off Course. The Economics of International Airlines* (Routledge: Third edition, 2002), hlm. 21.

Sebagian besar dari tingkat pertumbuhan ini merupakan hasil kontribusi dari angkutan udara yang menuju, atau yang berasal dari, Asia Timur dan Australia, serta penerbangan

yang terjadi diantara negara-negara di kawasan ini.<sup>41</sup> Kontribusi atas peningkatan yang diberikan oleh negara-negara di Asia Timur, termasuk di dalamnya yaitu negara-negara anggota ASEAN; berasal dari pertumbuhan ekonomi dikawasan ini yang sangat pesat pasca krisis finansial tahun 1997.<sup>42</sup> Meningkatnya investasi ke luar negeri oleh negara-negara Asia Timur seperti yang dilakukan oleh Jepang, Korea dan Taiwan; peningkatan ekspor dari negara-negara industri baru di ASEAN; dan upaya negara-negara ASEAN untuk mengembangkan sektor pariwisata, telah berdampak pada peningkatan penggunaan transportasi udara. Demikian juga, bangkitnya Cina menjadi lokasi produksi dan pasar yang sangat besar, telah membantu mendorong terbukanya akses transportasi langsung ke kota-kota besar di negara ini.<sup>43</sup> Hal lain yang tak kalah menarik adalah, peningkatan pendapatan penduduk dikawasan Asia Timur, yang berdampak pada peningkatan jumlah perjalanan melalui udara untuk berekreasi.<sup>44</sup> Keterbatasan sarana transportasi darat yang tersedia, serta letak beberapa negara dan daerah di kawasan Asia Timur yang terpisah oleh lautan, turut berkontribusi terhadap kebutuhan akan transportasi udara.<sup>45</sup>

Sementara itu, laporan ICAO memperlihatkan bahwa sepanjang tahun 1996-2006 pertumbuhan aktivitas transportasi udara di Asia Pasifik tetap cukup signifikan. Ini dapat terlihat dari rata-rata tingkat pertumbuhan jumlah penumpang berjadual di kawasan Asia Pasifik sepanjang periode tersebut yaitu 5,5%, ini melebihi dari tingkat rata-rata pertumbuhan di dunia yang hanya mencapai 4,9%. (lihat tabel 2.7). Hal yang sama pada rata-rata tingkat pertumbuhan angkutan kargo melalui udara, tingkat rata-rata pertumbuhan angkutan kargo melalui udara tertinggi di dunia terjadi di Asia Pasifik yaitu 8,6%. Sementara itu pangsa pasar angkutan penumpang melalui penerbangan berjadual di Asia Pasifik juga pada tahun 2006 mencapai urutan kedua terbesar di dunia, dan untuk pangsa pasar angkutan kargo melalui penerbangan berjadual di kawasan ini pada periode yang sama adalah yang terbesar di dunia (lihat tabel 2.8).

---

<sup>41</sup> Doganis, (2002), *op cit.*, hlm. 20

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 21

<sup>43</sup> Paul Stephen Dempsey and Kevin O'Connor, *Air Traffic congestion and infrastructure development in the Pacific Asia region* dalam *Asia Pacific Air Transport. Challenges and Policy Reforms.* (Institute of Southeast Asia Studies: 1997), hlm 27.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm 27.

<sup>45</sup> Doganis, (2002), *loc cit.*, hlm. 21

Tabel 2.7. Rata-rata tingkat pertumbuhan regional dan dunia atas angkutan penumpang dan kargo melalui penerbangan berjadual pada periode tahun 1996-2006.

Rata-rata tingkat pertumbuhan	Angkutan Kargo melalui udara	Angkutan Penumpang melalui udara
Afrika	3,6%	5,7%
Asia Pasifik	8,6%	5,5%
Eropa	4,9%	5,9%
Timur Tengah	8,1%	10,9%
Amerika Utara	6,7%	3,5%
Amerika Latin	7,9%	3,3%
Dunia	6,6%	4,9%

Sumber: ICAO *Regional Report Asia Pacific* 2008, hlm 6, 8. Diakses dari [http://www.bangkok.icao.int/news/icao\\_reg\\_apac.pdf](http://www.bangkok.icao.int/news/icao_reg_apac.pdf) tanggal 30-10-2010.

Tabel 2.8 Persentase pangsa pasar angkutan penumpang dan kargo melalui penerbangan berjadual berdasarkan regional di dunia pada tahun 2006.

	Persentase pangsa pasar angkutan kargo melalui penerbangan berjadual	Persentase pangsa pasar angkutan penumpang melalui penerbangan berjadual
Afrika	2,1%	3,3%
Asia Pasifik	37,4%	27,8%
Eropa	31,3%	39,9%
Timur Tengah	7,7%	7,4%
Amerika Utara	18,6%	17,7%
Amerika Latin	2,8%	3,8%

Sumber: ICAO *Regional Report Asia Pacific* 2008, hlm 6, 8.

## 2.2 Perkembangan kerja sama internasional di dunia untuk meliberalisasi jasa transportasi udara

Inisiatif untuk melakukan kebijakan liberalisasi pasar pertama kali dilakukan oleh Amerika pada tahun 1978. Hal ini dikenal dengan nama kebijakan *Open Market* yaitu kebijakan untuk membuka pasar secara parsial dengan cara melonggarkan perjanjian kerja sama jasa angkutan udara bilateralnya dengan berbagai negara.<sup>46</sup> Pada saat yang sama Amerika Serikat juga mengizinkan berdirinya maskapai-maskapai baru negara ini.

<sup>46</sup> Doganis, (2001), *op cit*, hlm 23.

Kebijakan ini ditingkatkan menjadi liberalisasi penuh pasar transportasi udara melalui perjanjian *open sky bilateral* pada tahun 1992,<sup>47</sup> hal ini dilakukan demi memberi dukungan bagi daya saing maskapai penerbangan dari Amerika Serikat. Proliferasi perjanjian *open sky* menjangkau banyak negara di berbagai belahan dunia seiring dengan banyaknya perjanjian *open sky* bilateral yang dibuat oleh Amerika Serikat sejak tahun 1992.

Model kerja sama serupa juga digunakan juga oleh banyak negara lain secara bilateral, regional maupun multilateral. Contoh dari perjanjian *open sky* secara bilateral adalah yang telah dijalin antara Australia dengan Selandia Baru, dan antara Amerika Serikat dengan Kanada pada tahun 1995.<sup>48</sup> Sedangkan, contoh dari perjanjian *open sky* secara regional adalah *The Pacific Islands Air Services Agreement* (PIASA) yang dibentuk sejak tahun 1998 oleh beberapa negara di Pasifik, dan *Yamoussoukro Agreement* yang dibentuk oleh negara-negara anggota Uni Afrika, juga *Caribbean Community (CARICOM) Multilateral Air Services Agreement* yang disepakati oleh negara-negara di laut Karibia sejak tahun 1996.<sup>49</sup>

Regional lainnya yaitu Uni Eropa, telah mulai bekerja sama untuk meliberalisasi pasar penerbangannya sejak tahun 1987 dan mencapai tahap akhir yaitu Pasar Penerbangan Tunggal pada tahun 1993. Pasar tunggal ini membuka hak kebebasan ke-5, kebebasan ke-7, bahkan hak *cabotage* bagi maskapai-maskapai yang mayoritas dimiliki oleh negara-negara anggota kerja sama ini. Kerja sama ini merupakan hasil dorongan dari Komisi Eropa. Meski awalnya mendapat tentangan oleh sebagian besar anggota Uni Eropa, namun pasar tunggal dapat tercapai setelah *European Court of Justice* menyatakan bahwa kebijakan kompetisi dan pembukaan pasar juga berlaku pada industri penerbangan di regional ini.<sup>50</sup>

Yang menarik dari proses pembentukan kerja sama pasar tunggal penerbangan Uni Eropa adalah banyaknya kesamaan yang terdapat pada negara-negara di kawasan Uni Eropa. Contohnya, maskapai di kawasan ini pada masa pementukan pasar tunggal

---

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm 23, 30.

<sup>48</sup> Michael Tretheway, *Impediments to liberalization in Asia Pacific international aviation* dalam *Asia Pacific Air Transport. Challenges and Policy Reforms* (Institute of Southeast Asian Studies: 1997), hlm 65.

<sup>49</sup> Forsyth, *et. al.*, (2004), *op cit.*, hlm. 12-28.

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm. 13.

tersebut umumnya berada pada tingkatan yang sama, dan membutuhkan biaya operasional yang sama, pendapatan perkapita penduduk di kawasan pada umumnya tinggi, juga transportasi darat yang tersedia cukup baik, serta memiliki pasar pariwisata yang telah berkembang.<sup>51</sup> Sementara itu, contoh dari perjanjian *open sky* secara multilateral adalah *Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation* (MALIAT) yang dibentuk pada tahun 2001 dan diikuti oleh beberapa negara; diantaranya Amerika Serikat, Brunei Darussalam, Chili, Selandia Baru, Singapura, Tonga, Cook Island, Mongolia dan Samoa.<sup>52</sup>

### 2.3 Kerja sama liberalisasi transportasi udara di tingkat regional ASEAN

Seperti halnya yang terjadi di kawasan lain, kerja sama untuk meliberalisasi transportasi udara secara regional juga dilakukan oleh ASEAN. Hal ini mulai terjadi sejak disepakatinya *ASEAN Framework Agreement on Services* (AFAS) pada *ASEAN Summit* di Bangkok tahun 1995.<sup>53</sup> Dalam AFAS disetujui bahwa ASEAN akan memulai negosiasi perdagangan di sektor perbankan, pariwisata, transportasi udara, transportasi maritim, telekomunikasi, jasa konstruksi dan jasa profesional. Meski aturan yang terdapat dalam *General Agreement on Trade Services* (GATS) digunakan sebagai dasar negosiasi AFAS, namun demikian sesungguhnya sektor transportasi udara tidak sepenuhnya dimuat di dalam GATS. Hak untuk mendarat misalnya, tidak dimuat dalam GATS. Tercatat ada tiga kerja sama jasa transportasi udara (ASA) yang terbatas pada sub-regional yang dibentuk sejak tahun 1995 yaitu BIMP-EAGA (*Brunei, Indonesia, Malaysia and the Philippines – East Asean Growth Area*), IMT-GT (atau *Indonesia, Malaysia and Thailand – Growth Triangle*) dan CLMV (diikuti oleh Kamboja, Myanmar, Laos dan Vietnam).<sup>54</sup> *Action plan* transportasi ASEAN dalam *Hanoi Plan of Action* tahun 1998 dan Kelanjutan dari *Action Plan in Transport* (tahun 1999-2004), ditargetkan tidak hanya pada transportasi udara; tetapi juga pada jalan darat, jalur kereta, dan transportasi laut.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Forsyth, *et. al.*, (2004), *ibid*, hlm. 15.

<sup>52</sup> Sumber: <http://www.maliat.govt.nz/> diakses 29/12/10 jam 24.00

<sup>53</sup> Stephenson dan Nikomborirak, *op cit*, hlm 92.

<sup>54</sup> Forsyth *et.al*, (2004), *loc cit*, hlm 33.

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm 9.

Barulah dalam pertemuan Menteri-menteri Transportasi ASEAN yang ketujuh pada tahun 2001, ASEAN menyepakati peluncuran inisiatif regional untuk secara lebih progresif dan bertahap, meliberalisasi jasa transportasi udara di ASEAN. Caranya adalah melalui pemberian akses pasar yang lebih besar, fleksibilitas dan kapabilitas layanan jasa transportasi udara. Namun demikian, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, kerja sama liberalisasi di sektor transportasi udara ini hanya terjadi pada sistem reservasi melalui komputer, penjualan dan pemasaran jasa transportasi udara. Pada tahun berikutnya yaitu 2002 para anggota ASEAN menanda-tangani Nota Kesepahaman tentang jasa angkut kargo yang menjadi tahap awal dari liberalisasi lebih lanjut di wilayah ini.<sup>56</sup>

Liberalisasi perdagangan jasa melalui AFAS sendiri, merupakan replikasi dari GATS. Meski demikian kerangka kerja AFAS dibuat dalam bentuk yang kurang formal dibandingkan dengan GATS, karena tidak ada mekanisme penyelesaian sengketa.<sup>57</sup> ASEAN juga dinilai membutuhkan kerangka negosiasi dengan batas-batas waktu yang spesifik, agar dapat membantu progres liberalisasi jasa.<sup>58</sup> Perdagangan jasa memang lebih sulit dari pada perdagangan konvensional dikarenakan oleh dua hal, yaitu;

1. *Preferential treatment* umumnya diberikan melalui pembatasan-pembatasan yang bersifat diskriminatif pada tenaga kerja dan modal dan beragam peraturan domestik dan hukum internasional
2. Hal tersebut mungkin berkaitan dengan sektor-sektor strategis atau yang secara politik bersifat sensitif, seperti telekomunikasi, transportasi, dan utiliti; yang didominasi atau dimonopoli oleh perusahaan milik negara. Sehingga pemerintah mengalami tekanan untuk melindunginya.<sup>59</sup>

Selain itu, liberalisasi produk jasa harus dievaluasi secara berbeda dari produk barang; caranya tidak dengan membandingkan tingkat tarif sebelum dan sesudah dibentuknya *preferential trading agreement* seperti halnya pada produk barang. Pada produk jasa

---

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm 1

<sup>57</sup> Vo Tri Thanh, *ASEAN Economic Community: Perspective from ASEAN's Transitional Economies* dalam *Roadmap to an ASEAN Economic Community*. (Institute of Southeast Asia Studies: 2005), hlm. 111.

<sup>58</sup> Stephenson dan Nikomborirak, *op cit*, hlm. 101

<sup>59</sup> Thanh, *loc cit.*, hlm 111.

yang dievaluasi adalah tingkat penerapan dari prinsip *national treatment*, yaitu sejauh mana perlakuan diskriminatif telah dihapuskan oleh negara-negara anggota perjanjian tersebut (berkaitan dengan ukuran-ukuran diskriminasi) yang harus dibandingkan dengan jenis perlakuan yang dikenakan terhadap penyedia jasa dari negara yang tidak menjadi anggota perjanjian.<sup>60</sup> Karenanya tidak mudah untuk mendapatkan komitmen dari masing-masing negara demi terjadinya progres dari kerja sama liberalisasi perdagangan jasa. Selain itu, kesepakatan yang terjadi di ASEAN merupakan hasil dari negosiasi dan konsensus para anggota, ini berbeda dengan Uni Eropa yang memiliki *European Court of Justice* yang berhak untuk menetapkan kewajiban suatu kerja sama, seperti kerja sama *open sky* di regional ini.<sup>61</sup> Pada akhirnya, AFAS menjadi kurang efektif untuk membuka pasar karena anggota-anggotanya enggan untuk terlibat dalam liberalisasi perdagangan jasa.<sup>62</sup>

Liberalisasi jasa transportasi udara untuk angkutan penumpang dan kargo bergerak menuju integrasi sejak tahun 2003. Hal ini merupakan dampak dari disepakatinya usulan Singapura untuk membentuk *ASEAN Economic Community* pada tahun 2015 nanti.<sup>63</sup> Untuk itu, ASEAN membentuk *Roadmap for the Integration of the Air Travel Sector* (RIATS) yang mempersiapkan tahapan-tahapan perencanaan untuk diimplementasikan hingga tahun 2010, agar nantinya dapat mencapai *open sky* yang berupa *ASEAN Single Aviation Market* (ASAM) pada tahun 2015. Tahapan persiapan ini diantaranya adalah pemberian kebebasan Kelima tanpa batasan untuk hak angkut penumpang di antara ibukota-ibukota di ASEAN, menghapus batasan-batasan yang dikenakan pada kebebasan Ketiga dan Keempat, dan untuk meliberalisasi lebih jauh atas hak angkut kargo.<sup>64</sup>

Hingga tahun 2010, ASEAN telah menandatangani dua buah kesepakatan yang telah dibuat dalam RIATS, yaitu Perjanjian Multilateral ASEAN mengenai Liberalisasi Penuh atas Jasa Angkut Kargo (*ASEAN Multilateral Agreement on the Full*

<sup>60</sup> Stephenson dan Nikomborirak, *op cit*, hlm. 91.

<sup>61</sup> John Bowen, *The Asia Pacific airline industry: prospect for multilateral liberalization* dalam *Challenge and Policy Reforms*. (Institute of Southeast Asian Studies: 1997), hlm 140.

<sup>62</sup> Stephenson dan Nikomborirak, *loc cit*, hlm. 92.

<sup>63</sup> Ian Tomas, *et. al.*, *Developing of ASEAN's Single Aviation Market and Regional Air Services Arrangement with Dialogue Partners. REPSF II Project No. 07/003* (2008), hlm 13. Diakses dari <http://www.aviation.go.th/doc/public/REPSF%2007003%20Final%20Report%20120608.pdf> tanggal 8-8-2010.

<sup>64</sup> *Ibid.*

*Liberalisation of Air Freight Services*) dan Perjanjian Multilateral ASEAN mengenai Liberalisasi Penuh atas Jasa Perjalanan Udara (*ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Air Travel Services*). Dalam perjanjian untuk meliberalisasi penuh jasa perjalanan udara ini, hak diberikan kepada maskapai-maskapai yang secara substansial dimiliki dan operasionalnya dikendalikan secara efektif oleh negara atau warga negara dari negara-negara ASEAN yang mendaftarkan maskapai tersebut. Tahapan-tahapan dari persiapan pembentukan pasar penerbangan tunggal dalam RIATS adalah seperti pada tabel di halaman berikutnya (tabel 2.9).





Tabel 2.9 Program liberalisasi angkutan udara di wilayah ASEAN sebagaimana tertuang dalam *ASEAN Roadmap for Air Transport Integration*

	Kebijakan	Target waktu pencapaian
1	Liberalisasi angkutan udara berjadwal untuk penumpang tanpa batasan frekuensi, kapasitas dan tipe pesawat dengan hak angkut ketiga dan keempat pada semua kota yang telah diperjanjikan pada kerja sama sub-regional ASEAN	Desember 2005
2	Liberalisasi angkutan udara berjadwal untuk kargo tanpa batasan dengan hak angkut ketiga dan keempat serta penambahan tonase dan tambahan kota yang telah ditetapkan pada <i>ASEAN MoU on Air Freight Services 2002</i>	Desember 2006
3	Liberalisasi angkutan udara berjadwal untuk penumpang tanpa batasan frekuensi, kapasitas dan tipe pesawat dengan hak angkut ketiga dan keempat dengan paling sedikit menetapkan 2 kota antara wilayah kerja sama sub-regional ASEAN	Desember 2006
4	Liberalisasi angkutan udara berjadwal untuk penumpang tanpa batasan frekuensi, kapasitas dan tipe pesawat dengan hak angkut kelima pada semua kota yang telah diperjanjikan pada kerja sama sub-regional ASEAN	Desember 2006
5	Liberalisasi penuh untuk angkutan kargo berjadwal diseluruh wilayah ASEAN	Desember 2008
6	Liberalisasi angkutan udara berjadwal untuk penumpang tanpa batasan frekuensi, kapasitas dan tipe pesawat dengan hak angkut kelima dengan paling sedikit menetapkan 2 kota antara wilayah kerja sama sub-regional ASEAN	Desember 2008
7	Liberalisasi angkutan udara berjadwal tanpa batasan frekuensi, kapasitas dan tipe pesawat untuk hak angkut ketiga dan keempat untuk seluruh ibu kota masing-masing negara ASEAN	Desember 2008
8	Liberalisasi angkutan udara berjadwal tanpa batasan frekuensi, kapasitas dan tipe pesawat untuk hak angkut kelima untuk seluruh ibu kota masing-masing negara ASEAN	Desember 2010
9	Meningkatkan program kemampuan guna memfasilitasi transisi menuju liberalisasi angkutan udara secara penuh.	2005-2010

Sumber: Maria Kristi Endah Murni, Perjanjian Hubungan Udara Bilateral Indonesia Menghadapi Liberalisasi Angkutan Udara. Tesis, (Universitas Indonesia: 2008), hlm. 71-73.

*Open sky* ini diharapkan nantinya dapat memberi dua manfaat. Kedua manfaat tersebut yaitu keuntungan yang timbul dari perdagangan jasa dan keuntungan dari pasar yang menjadi lebih kompetitif.<sup>65</sup> Keuntungan dari perdagangan jasa diperoleh ketika maskapai-maskapai melayani rute-rute tertentu yang tepat, dapat memperoleh peningkatan pangsa pasar atas rute-rute tersebut; sehingga akan berdampak pada penurunan biaya dan peningkatan kualitas. Sementara itu, manfaat dari pasar yang menjadi lebih kompetitif terjadi ketika ada persaingan ketat antara maskapai-maskapai inkumben yang tidak lagi dibatasi oleh peraturan mengenai pangsa pasar yang dapat dikuasainya dan maskapai baru. Sebab persaingan akan menekan maskapai-maskapai untuk menurunkan harga jual tiket pesawat, sehingga hal tersebut menguntungkan bagi konsumen. Dalam jangka pendek, jika maskapai tidak berhasil untuk menurunkan biaya, misalnya biaya operasional, maka maskapai tersebut bisa merugi. Hal seperti ini pernah terjadi pada maskapai-maskapai besar di Amerika Serikat seperti Pan American, Delta dan United yang mengalami kerugian besar ketika bersaing langsung dengan maskapai-maskapai yang berbiaya lebih rendah.<sup>66</sup> Maskapai Pan Am sendiri pada akhirnya berhenti beroperasi. Untuk mengurangi biaya operasional, beberapa maskapai melakukan aliansi dengan maskapai lain, misalnya aliansi dilakukan oleh KLM dengan Alitalia, juga yang dilakukan oleh Swiss Air dengan Sabena.<sup>67</sup> Sementara itu, dalam jangka panjang, bila banyak maskapai yang tutup maka dapat berpotensi pada kenaikan harga jual.

Meningkatnya keterbukaan terhadap pasar internasional dapat berdampak pada ketidakseimbangan yang lebih tinggi pada pendapatan dan hal ini akan memarginalkan kelompok negara-negara yang lebih miskin. Hal ini terutama terjadi pada negara-negara yang letaknya lebih terisolasi.<sup>68</sup> Tidak semua peserta yang ikut dalam perjanjian semacam ini akan memperoleh keuntungan, karena keuntungan dari efisiensi dari *open sky* yang diterima oleh mereka yang mampu bersaing, akan lebih tinggi dari biaya yang ditanggung oleh mereka yang menjadi pecundang.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Forsyth, *et. al.*, (2006), *op. cit.*, hlm. 147.

<sup>66</sup> Doganis, (2001), *op cit*, hlm. 60.

<sup>67</sup> *Ibid*, hlm. 87.

<sup>68</sup> Thanh, *op. cit.*, hlm 111.

<sup>69</sup> Forsyth, *et. al.*, (2006), *loc. cit.*, hlm. 4.

## 2.4. Keragaman tingkat kemampuan bisnis transportasi udara dan kebijakan transportasi udara di negara-negara ASEAN

Kapasitas industri transportasi udara yang dimiliki negara-negara ASEAN ketika membentuk kerja sama liberalisasi tidaklah sama. Pada dasarnya maskapai-maskapai penerbangan di ASEAN dapat dikelompokkan kedalam tiga kategori; yaitu maskapai penerbangan nasional, maskapai penerbangan kecil, dan maskapai penerbangan berbiaya rendah atau sering dikenal sebutan *low cost carrier*.<sup>70</sup> Maskapai penerbangan nasional umumnya merupakan maskapai utama di suatu negara dan umumnya mayoritas sahamnya dimiliki oleh negara, serta beroperasi untuk melayani rute-rute domestik dan internasional. Sementara itu maskapai penerbangan kecil biasanya dimiliki oleh swasta atau merupakan hasil dari *joint venture* antara maskapai nasional dengan maskapai swasta. Sedangkan *low cost carrier* umumnya dimiliki oleh swasta, tetapi ada pula yang merupakan hasil *joint venture* antara maskapai nasional dengan maskapai swasta. *Joint venture* sendiri merupakan suatu bentuk partisipasi dari dua atau lebih perusahaan atas usaha; didalamnya, setiap perusahaan yang berpartisipasi, memberikan kontribusi berupa aset, ikut memiliki entitas usaha hingga tingkatan tertentu, dan ikut serta dalam menanggung risiko.<sup>71</sup> Bagian ini secara berturut-turut akan membahas perbedaan kapasitas ada di ASEAN dalam hal maskapai nasional, kebijakan privatisasi maskapai nasional dan ijin operasi bagi maskapai asing yang dijalankan, serta kondisi infrastruktur yang ada.

### 2.4.1. Maskapai nasional

Hampir semua maskapai nasional di ASEAN didirikan oleh pemerintah. Contohnya, Thai Airways adalah maskapai nasional yang didirikan oleh pemerintah Thailand pada tahun 1947. Maskapai ini sempat dikuasai sebagian sahamnya oleh maskapai Scandinavian Air System (SAS) pada tahun 1959, namun mayoritas saham kini telah kembali dimiliki oleh pemerintah Thailand. Di Indonesia, pemerintah pada tahun 1950 mendirikan Garuda Indonesia Airlines sebagai maskapai nasional untuk menggantikan peran KLM milik pemerintah kolonial Belanda di negeri ini. Maskapai nasional milik

<sup>70</sup> Zainal-Abidin, *et. al.*, *op cit*, hlm. 4.

<sup>71</sup> Michael Czinkota, *et. al.*, *International Business. Third Edition* (The Dryden Press; Harcourt Brace & Company: 1999), hlm. 420.

Singapura dan Malaysia berdiri pada tahun yang sama yaitu 1972 menyusul perpisahan federasi kedua negara ini, sedangkan Royal Brunei Airlines didirikan tahun 1974 oleh pemerintah Brunei sebagai maskapai nasionalnya. Sementara itu Lao Airlines menjadi maskapai nasional milik pemerintah Laos sejak tahun 1976, maskapai ini merupakan hasil merger antara maskapai Royal Air Lao dengan Lao Air Lines.<sup>72</sup> Negara tetangga Laos yaitu Myanmar, telah mendirikan maskapai nasional sejak tahun 1950 dengan nama Union of Burma Airways. Nama ini berganti menjadi Myanmar Airways pada tahun 1988 seiring dengan bergantinya nama negeri ini dari Burma menjadi Myanmar. Myanmar Airways sendiri kini hanya melayani rute domestik, sedang untuk rute internasional dilayani oleh Myanmar Airways International yang merupakan hasil *joint venture* antara Myanmar Airways dengan investor asing.<sup>73</sup>

Kamboja adalah anggota ASEAN yang pernah dua kali mendirikan maskapai nasional, tetapi ditutup karena alasan merugi dan adanya ketidakstabilan kondisi politik di negeri ini.<sup>74</sup> Maskapai nasional pertamanya adalah Royale Air Cambodge yang didirikan pada tahun 1956 dan beroperasi hingga tahun 1975. Posisi sebagai maskapai nasional ini kemudian digantikan oleh Cambodia Airlines, maskapai ini murni didirikan oleh negara pada masa pemerintahan Khmer Merah tahun 1979, namun terpaksa juga ditutup pada tahun 2000 karena mengalami kerugian. Pada tahun 2009 lalu, pemerintah Kamboja kembali mendirikan maskapai nasional dengan nama Cambodia Angkor Airlines. Sementara itu Vietnam Airlines adalah maskapai nasional milik pemerintah Vietnam. Maskapai ini resmi menjadi maskapai nasional pada tahun 1993 menggantikan peran Vietnam Civil Aviation yang sebelumnya telah melayani transportasi di negeri ini sejak tahun 1956.<sup>75</sup> Kondisi yang berbeda terjadi di Filipina, karena maskapai nasionalnya yaitu Philippines Airlines didirikan sepenuhnya perusahaan swasta di negeri ini pada tahun 1941.

<sup>72</sup> *Company profile* Lao Airlines: <http://www.laoairlines.com/aboutus.html> diakses tanggal 8-11-2010 jam 11.16

<sup>73</sup> *Company profile* Myanmar Airlines International: <http://www.maiair.com/com-profile.htm> diakses tanggal 8-11-2010 jam 11.00

<sup>74</sup> [http://www.cnv.org.kh/2009\\_releases/26jul09\\_angkorair\\_inauguration.htm](http://www.cnv.org.kh/2009_releases/26jul09_angkorair_inauguration.htm) diakses tanggal 29-12-2010

<sup>75</sup> Sumber: [http://www.vietnamairlines.com/wps/portal/en/site/about\\_us/our\\_background](http://www.vietnamairlines.com/wps/portal/en/site/about_us/our_background) diakses tanggal 29-12-2010

Namun demikian, kapasitas yang dimiliki oleh maskapai-maskapai nasional di ASEAN hingga awal pembentukan RIATS tidaklah sama, setidaknya ada tiga tingkatan kapasitas yang dimiliki oleh maskapai-maskapai tersebut.<sup>76</sup> Maskapai nasional Singapura, Malaysia dan Thailand berada pada tingkatan yang lebih maju; baik dalam bidang kapasitas, sumber daya keuangan, kompetensi dan kehadirannya di dunia internasional. Maskapai nasional dari ketiga negara ini memiliki jumlah armada yang besar dan memiliki performa keuangan yang terbaik di ASEAN (lihat tabel 2.10 dan 2.11). Singapore Airlines bahkan mampu membeli 49% saham maskapai Virgin Atlantic di Inggris dan 25% saham Air New Zealand pada tahun 2000.<sup>77</sup>

Tabel 2.10 Jumlah dan rata-rata usia pesawat maskapai nasional di ASEAN

Maskapai penerbangan nasional	Jumlah pesawat	Jumlah pesawat dalam pemesanan/perencanaan	Rata-rata usia pesawat
Malaysia Airlines System	92	17	13,7 tahun
Singapore Airlines	109	8	6,1 tahun
Thai Airways	93	3	11,2 tahun
Brunei	3		17,6 tahun
Cambodia Angkor Air*	5		7,1 tahun
Garuda Indonesia Airlines	104	6	9,3 tahun
Lao Airlines	5	1	12,3 tahun
Myanmar Airways International	8		14,1 tahun
Philippines Airlines	39		8,7 tahun
Vietnam Airlines	64	1	7,6 tahun

Sumber: [www.planespotter.net/airlines](http://www.planespotter.net/airlines) diakses tanggal 9 Desember 2010 pukul 16.00

Keterangan: \* Cambodia Angkor Air baru mulai beroperasi tahun 2009.

<sup>76</sup> Zainal-Abidin, *et. al.*, *op. cit.*, hlm 29.

<sup>77</sup> *Ibid*, hlm. 16.

Tabel. 2.11 Performa keuangan maskapai nasional teratas di ASEAN periode tahun 2002-2004

Maskapai	Laba bersih		
	2002	2003	2004/2005
Singapore Airlines (dalam juta Dollar Singapura)	1.064,8	849,3	638,2a
Thai Airways (dalam juta Bath Thailand)	10.182	12.072	10.077
Malaysian Airlines System (dalam juta Ringgit Malaysia)	-	339,1	461,1

Sumber: Zainal-Abidin, *et. al.*, *Strategic Directions for ASEAN Airlines in a Globalizing World. Ownership Rules and Investment Issues* (2005), hlm 6-9.

Keterangan:

a: Merupakan laba operasi hingga pertengahan tahun 2004, pendapatan juga meningkat 38,5% pada periode ini.

Pada tingkatan kedua terdapat Brunei, Filipina dan Indonesia, yang kapasitas dan kompetensinya masih dapat ditingkatkan. Seperti yang telah disampaikan pada Bab Pendahuluan, baik Philippines Airlines maupun Garuda Indonesia Airlines sama-sama pernah menerima suntikan dana dari pemerintah masing-masing karena mengalami kerugian besar pada masa krisis penerbangan pada periode krisis finansial Asia tahun 1998. Sedangkan ditingkat terbawah terdapat negara-negara CLMV yaitu Kamboja, Laos, Myanmar dan Vietnam. Keempatnya saat itu masih berada pada tahap infansi sehingga memiliki kapasitas, keterampilan tenaga kerja, dan sumber daya yang sangat terbatas.

#### **2.4.2. Privatisasi dan ijin bagi masuknya maskapai baru serta maskapai asing dalam industri transportasi udara**

Liberalisasi perusahaan penerbangan, apalagi yang membawa nama negara (*flag carrier*), umumnya merupakan isu yang cukup dilematis bagi negara-negara. Di ASEAN, maskapai nasional dianggap sebagai simbol identitas nasional, sehingga kepemilikan maskapai nasional oleh pihak swasta mungkin dianggap tidak konsisten dengan aspirasi nasional.<sup>78</sup> Meskipun demikian, kebijakan untuk melakukan privatisasi atas maskapai nasional, mulai dilakukan oleh sebagian dari negara-negara ASEAN sejak tahun 1985 (lihat tabel 2.12). Privatisasi ini dilakukan dengan alasan untuk

<sup>78</sup>*Ibid*, hlm. 29.

memperoleh pemasukan dan mencapai efisiensi, sebab pemerintah seringkali menemui kesulitan untuk membiayai ekspansi atas maskapai nasionalnya.<sup>79</sup> Pemerintah juga percaya bahwa maskapai nasional akan beroperasi lebih efisien dengan adanya keterlibatan swasta dalam kepemilikan maskapai, terutama ketika menghadapi pasar yang kompetitif yang dapat berubah dengan cepat. Sejauh ini beberapa anggota ASEAN telah melakukan privatisasi atas maskapai nasionalnya; seperti Malaysia, Singapura, dan Thailand. Sementara Indonesia hingga kini belum melakukan privatisasi atas maskapai nasionalnya yaitu Garuda Indonesia, tetapi privatisasi telah dilakukan atas Merpati Nusantara Airlines yang merupakan anak usaha dari Garuda Indonesia Airlines.

Tabel 2.12 Inisiatif privatisasi di ASEAN

Maskapai	Negara	Tahun dimulainya privatisasi	Saham kepemilikan pemerintah pada tahun 1996	Saham kepemilikan pemerintah pada tahun 2004
Singapore Airlines	Singapura	1985	54%	56,76%
Malaysia Airlines	Malaysia	1985	10%	69,34%
Thai Airways International	Thailand	1992	92%	54,20%
Philippines Airline	Filipina	1992	34%	Tidak diketahui
Merpati Nusantara	Indonesia	Tidak disebutkan	100%	30.00%
Cambodia Airlines <sup>80</sup>	Kamboja	1995	Tidak disebutkan	Telah tutup pada tahun 2000.

Sumber: *Strategic Directions for ASEAN Airlines in a Globalizing World* (2005), hlm. 12; website Pemerintah Kamboja; dan *Challenge and Policy Reforms*. (Institute of Southeast Asian Studies: 1997) hlm 132.

Selain privatisasi, beberapa negara ASEAN juga mulai mengizinkan berdirinya maskapai baru untuk beroperasi, baik pada rute domestik maupun internasional. Tidak hanya itu, maskapai asing juga telah diizinkan beroperasi di kawasan melalui *joint*

<sup>79</sup> Peter Forsyth, *Privatisation in Asia Pacific aviation* dalam *Asia Pacific Air Transport. Challenge and Policy Reforms*. (Institute of Southeast Asian Studies: 1997), hlm. 54.

<sup>80</sup> [http://www.cnv.org.kh/2009\\_releases/26jul09\\_angkorair\\_inauguration.htm](http://www.cnv.org.kh/2009_releases/26jul09_angkorair_inauguration.htm) diakses tanggal 29-12-2010

*venture* dengan maskapai nasional dari negara-negara di kawasan ini atau dengan maskapai nasional milik pemerintah. Namun demikian persentase kepemilikan saham oleh pihak asing yang diijinkan oleh tiap-tiap pemerintah anggota ASEAN, tidaklah sama. Pemerintah Indonesia dan Thailand misalnya, mengijinkan masuknya maskapai asing dalam sektor ini hingga sebesar 49% dari total saham maskapai, hal yang sama terjadi di Malaysia meski prioritas diberikan kepada warga negara Malaysia.<sup>81</sup> Sementara itu, pemerintah Filipina membatasi kepemilikan asing atas maskapai penerbangan di negeri ini hanya hingga maksimum sebesar 40% dan memberikan prioritas kepemilikan untuk warga negaranya sendiri.<sup>82</sup> Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, pemerintah Myanmar telah mengijinkan masuknya investor asing sejak tahun 1993 ketika mendirikan Myanmar Airlines International yang didirikan melalui *joint venture* antara maskapai nasional negara ini yaitu Myanmar Airways dengan investor dari Singapura dan dengan dukungan dari Royal Brunei Airlines. Pada tahun 2007 posisi investor Singapura diganti oleh Region Air (HK) Ltd dari Hong Kong dengan menguasai 49% saham dari total saham Myanmar Airlines International. Di Vietnam, pemerintah negara ini memberi ijin bagi maskapai asing untuk beroperasi dengan maksimum kepemilikan saham hingga 30%.<sup>83</sup>

Pemerintah dari negara anggota ASEAN lainnya, yaitu Kamboja sejak awal telah beberapa kali melakukan *joint venture* dalam pendirian maskapai nasionalnya. Maskapai nasional pertama Kamboja adalah Royale Air Cambodge yang didirikan pada tahun 1956 dan merupakan hasil *joint venture* antara pemerintah kamboja dengan maskapai Air France.<sup>84</sup> Maskapai nasional ini beroperasi hingga tahun 1975 kemudian ditutup karena alasan ketidakstabilan kondisi politik negara dan karena kerugian yang dialami oleh maskapai ini. Demikian pula dengan Cambodia Airlines, maskapai yang didirikan sepenuhnya oleh pemerintah Kamboja pada masa pemerintahan Khmer Merah tahun 1979. Pada tahun 1995 pemerintah Kamboja mengijinkan dilakukannya *joint venture* antara Cambodia Airlines dengan perusahaan dari Malaysia. Meski demikian Cambodia Airlines juga terpaksa ditutup pada tahun 2000 karena mengalami kerugian.

---

<sup>81</sup> Zainal-Abidin, *et al.*, *op. cit.*, hlm. 15

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm. 15.

<sup>83</sup> *VietnamNet Bridge*, <http://english.vietnamnet.vn/biz/201003/Uneven-path-for-AirAsias-investment-in-Vietnam-899308/> diakses tanggal 30-12-2010

<sup>84</sup> [http://www.cnv.org.kh/2009\\_releases/26jul09\\_angkorair\\_inauguration.htm](http://www.cnv.org.kh/2009_releases/26jul09_angkorair_inauguration.htm) diakses tanggal 29-12-2010



Tahun 2009 lalu pemerintah Kamboja kembali mendirikan maskapai nasional dengan nama Cambodia Angkor Airlines dan merupakan hasil *joint venture* antara pemerintah Kamboja dengan maskapai Vietnam Airlines dengan perbandingan prosentase kepemilikan saham sebesar 51:49%.<sup>85</sup>

Bila anggota-anggota ASEAN umumnya membatasi tingkat kepemilikan asing atas maskapai penerbangan di negaranya, maka kondisi yang berbeda terjadi di Brunei dan Singapura. Pemerintah Brunei menetapkan, bahwa maskapai yang terdaftar di negara ini haruslah secara substansial dimiliki dan dikendalikan secara efektif oleh kepentingan pemerintah Brunei Darussalam. Sedangkan Singapura bersedia untuk masuk pada kebijakan *principal place of business*,<sup>86</sup> menunjukkan bahwa maskapai milik pihak asing akan dapat mendirikan kantor pusatnya di Singapura. Perbedaan ini membuat kebijakan yang diambil oleh kedua negara tersebut sangat kontradiktif satu sama lain.

Dengan dibukanya kesempatan bagi maskapai baru dan maskapai asing, maka beberapa maskapai baru kemudian mulai beroperasi di ASEAN. Contoh dari maskapai baru ini adalah Sempati, Mandala, Batavia, Lion Air di Indonesia, Berjaya Air juga Pelangi Air di Malaysia, dan Silk Air di Singapura. Kemunculan maskapai baru juga terjadi di Thailand dengan berdirinya Orient Express dan Bangkok Air, serta di Filipina dengan berdirinya Cebu Airlines dan Air Philippines. Dengan kemunculan maskapai-maskapai baru tersebut, menambah ramai jumlah pemain dalam bisnis transportasi udara di ASEAN.

### 2.4.3. Infrastruktur

Terdapat banyak perbedaan yang dimiliki oleh masing-masing anggota ASEAN dalam hal jumlah bandara yang berbeda-beda dan kapasitas infrastruktur yang dimiliki di masing-masing anggota ASEAN, baik dari segi fasilitas, kapasitas landasan pacu, maupun sumber daya manusia. Berdasarkan data statistik yang dimiliki Sekretariat ASEAN, Indonesia adalah anggota ASEAN yang memiliki jumlah bandara terbanyak di kawasan ini, dengan total bandara sejumlah sebanyak 163 bandara domestik dan 27

<sup>85</sup> *The Southeast Asia Region Report* (Confederation of Indian Industri: August 2009), hlm. 1. Diakses dari <http://www.cii.in/webcms/Upload/SEA%20Region%20report%20August%202009.pdf> tanggal 13-12-2011.

<sup>86</sup> Zainal-Abidin *et.al.*, *op cit*, hlm 15.

bandara internasional disusul Filipina berada ditempat kedua terbanyak di ASEAN dengan 85 bandara domestik dan 9 bandara internasional. Bandara domestik adalah bandar udara yang ditetapkan sebagai bandar udara yang melayani rute penerbangan dalam negeri, sedangkan bandara internasional adalah bandar udara yang ditetapkan sebagai bandar udara yang melayani rute penerbangan dalam negeri dan rute penerbangan dari dan ke luar negeri.<sup>87</sup> Namun demikian, tidak semua bandara internasional di Indonesia dibuka sebagai bandara internasional utama (primer) untuk menerima *open sky*. Indonesia mengkategorikan bandara internasionalnya ke dalam empat kategori yaitu bandara internasional utama (primer), bandara internasional regional, bandara internasional untuk penerbangan haji, dan bandara internasional angkutan kargo; dan sejauh ini baru 5 bandara internasional yang dibuka sebagai bandara internasional primer.<sup>88</sup> Kelima bandara internasional primer tersebut yaitu Bandara Soekarno-Hatta; Bandara Juanda; Bandara Ngurah Rai; Bandara Polonia (akan segera digantikan oleh Bandara Kuala Namu); serta Bandara Sultan Hasanudin yang dibuka untuk *open sky*, sementara itu pembukaan akses penerbangan internasional ke bandara internasional lainnya di Indonesia diatur dalam perjanjian bilateral (lihat Lampiran 1).<sup>89</sup>

Keseluruhan jumlah bandara yang dimiliki masing-masing anggota ASEAN dapat dilihat pada tabel 2.13 pada halaman berikut. Banyaknya jumlah bandara domestik yang dimiliki oleh rata-rata anggota ASEAN pada tabel tersebut menunjukkan banyaknya daerah di masing-masing negara tersebut yang membutuhkan akses lebih cepat dan lebih mudah, ketimbang akses melalui darat atau laut. Dan, seperti yang telah disampaikan pada Bab I (Pendahuluan), anggota ASEAN yang masing-masing hanya memiliki memiliki satu bandara adalah Singapura dan Brunei Darussalam.

---

<sup>87</sup>

<http://www.djpp.depkmham.go.id/inc/buka.php?czoyNToiZD0yMDAwKzkmZj11dTETMjAwOWJ0Lmh0bS17> diakses tanggal 29/12/2010

<sup>88</sup> <http://www.dephub.go.id/read/konten-statis/2168> diakses tanggal 29/12/2010

<sup>89</sup> <http://bataviase.co.id/detailberita-10522533.html> diakses tanggal 29/12/2010

Tabel 2.13 Jumlah bandara domestik dan internasional di ASEAN pada periode tahun 2000-2007.

Indikator		Brunei Darussalam	Kamboja	Indonesia*	Laos	Malaysia	Myanmar	Filipina	Singapura	Thailand	Vietnam
Jumlah bandara domestik	2000	Tidak ada	6	-	14	14	21	85	Tidak ada	33	-
	2001	Tidak ada	6	-	14	14	21	87	Tidak ada	33	-
	2002	Tidak ada	6	-	14	-	-	87	Tidak ada	29	-
	2003	Tidak ada	6	162	14	19	-	85	Tidak ada	29	-
	2004	Tidak ada	6	162	14	19	-	85	Tidak ada	29	-
	2005	Tidak ada	6	163	14	19	-	85	Tidak ada	-	20
	2006	Tidak ada	-	163	-	16	-	85	Tidak ada	-	-
2007	Tidak ada	9	163	9	-	60	85	Tidak ada	33	19	
Jumlah bandara internasional	2000	1	2	-	-	5	1	4	1	5	2
	2001	1	2	-	-	5	2	4	1	5	2
	2002	1	2	-	3	-	2	4	1	5	2
	2003	1	2	25	3	6	2	4	1	5	2
	2004	1	2	25	3	6	2	4	1	5	2
	2005	1	2	27	3	6	2	4	1	5	3
	2006	1	2	27	-	5	-	-	1	-	-
	2007	1	2	27	3	-	2	9	1	5	3
2008	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	

Sumber: *ASEAN Statistical Yearbook 2008* (ASEAN Secretariat: 2009), hlm 158-159. Diakses dari <http://archive.asean.org/Publication-ASEAN-SYB-2008.pdf> tanggal 12-12-2010

Keterangan:

\*Indonesia membagi bandara internasional kedalam bandara internasional primer (utama), bandara internasional regional, bandar internasional untuk penerbangan haji, dan bandara internasional angkutan kargo. Hanya lima bandara internasional di Indonesia yang dibuka sebagai bandara internasional primer (utama) untuk menerima *open sky* (lihat lampiran).

Tetapi tidak semua bandara yang ada di kawasan ASEAN memiliki kapasitas yang memadai pada awal diterimanya usulan *Asean Economic Community* (lihat tabel 2.14). Contohnya bandara internasional di Yangon peruntukannya terbatas bagi pesawat berbadan pendek seperti pesawat jenis B736 dan AB6; demikian juga bandara di Pnom Penh yang tidak dapat digunakan oleh pesawat jenis B777 dan A320; sedangkan di Indonesia banyak bandara yang terbatas fasilitasnya serta tidak dapat mengakomodasi jenis-jenis pesawat tertentu yang dimiliki oleh maskapai asing; sementara itu bandara utama di Filipina juga mengalami keterbatasan karena kurangnya fasilitas untuk transit dan transfer penumpang.<sup>90</sup>

Tabel 2.14 Kapasitas bandara di beberapa Ibukota negara ASEAN

	Jumlah landasan pacu	Panjang landasan pacu	Jumlah terminal internasional	Jumlah maskapai yang menggunakan bandara	Jumlah keberangkatan pesawat tiap minggu
Bangkok (Don Muang)	2	3.700m	1	61	1.417
Jakarta (Soekarno-Hatta)	2	3.660m	1	27	1.268
Kuala Lumpur	1	3.477m	2	27	928
Manila (Ninoy Aquino)	2	3.354m	3*	31	586
Singapura (Changi)	2	4.000m	2	54	1.207

Sumber: *Chinese Taipei PECC (1993) Asia Pacific Airport Survey dalam Challenge and Policy Reforms.* (Institute of Southeast Asian Studies: 1997) hlm 30, dan <http://www.manila-airport.net/> (diakses tanggal 29/12/10 jam 13.30).

Keterangan:

\* 1 untuk maskapai non Philippine Airlines; 1 untuk Air Philippines, Cebu Pacific, PAL Express; dan 1 terminal *centennial* khusus untuk maskapai nasional Philippines Airlines (sumber: Sumber dari <http://www.manila-airport.net/> diakses tanggal 29/12/10 jam 13.30).

Dengan keterbatasan yang dimilikinya, Myanmar Airlines yang menjadi maskapai nasional Myanmar memilih untuk mempekerjakan tim manajemen yang berasal dari mantan staf Singapore Airlines dan kru kokpit asing, serta menerima bantuan dari Royal Brunei Airlines milik pemerintah Brunei.<sup>91</sup> Sedangkan Indonesia meningkatkan

<sup>90</sup> Forsyth, *et al.*, (2004), *op cit*, hlm. 46.

<sup>91</sup> Sumber *Company Profile Myanmar Airlines*, <http://www.maiair.com/com-profile.htm> diakses 8-11-2010 jam 11.00

kapasitas bandara internasionalnya di Pulau Batam yang dapat mendukung transportasi kargo untuk kepentingan ekspor. Tetapi kapasitas infrastruktur di Singapura, Malaysia dan Thailand jauh lebih baik dari yang dimiliki oleh anggota-anggota ASEAN lainnya. Ketiga negara ini bahkan berlomba untuk menjadikan bandara di negaranya menjadi bandara penghubung utama di kawasan ini dengan membangun bandara baru atau meningkatkan kapasitas bandaranya.

## **2.5. Kebijakan kerja sama transportasi udara bilateral oleh masing-masing negara ASEAN**

Sebelum dibentuknya RIATS tahun 2003, ASEAN telah membentuk kerja sama liberalisasi yang terbatas pada tiga sub-regional di kawasan ini yaitu CLMV, BIMP-EAGA, dan IMT-GT. Tetapi diluar ketiga kerja sama sub-regional tersebut, masing-masing anggota ASEAN juga menjalin kerja sama transportasi bilateral, baik dengan sesama anggota ASEAN lainnya, maupun dengan negara-negara di luar kawasan ASEAN. Perjanjian bilateral semacam ini dikenal dengan nama *bilateral air services agreement* (ASA); yaitu perjanjian kerja sama transportasi udara yang dilakukan oleh dua negara untuk mengendalikan akses pasar (titik-titik yang dapat dilayani dan hak-hak angkut), akses masuk bagi maskapai yang diperbolehkan, dan dibeberapa kasus juga meliputi kendali atas kapasitas angkut serta frekuensi penerbangan.<sup>92</sup> Sehingga perjanjian semacam ini bersifat resiprokal. Hingga awal tahun 2000-an, kebanyakan ASA yang dimiliki oleh negara-negara di ASEAN hanya mengizinkan bagi tiap negara untuk diwakilkan hanya oleh satu maskapai dalam pasar internasional. Pula, ASA tersebut masih berisi aturan mengenai harga, kapasitas dan frekuensi pelayanan.

Perjanjian internasional atas jasa transportasi udara sendiri sesungguhnya mengikuti regulasi hak-hak angkut transportasi udara internasional yang dikenal dengan nama *The Eight Freedom* (lihat tabel 2.15 pada halaman selanjutnya). Regulasi ini yang merupakan hasil dari Konvensi Penerbangan Sipil Internasional pada tahun 1944 di Chicago, hal ini kemudian digunakan oleh negara-negara sebagai cara untuk melindungi penerbangan domestiknya.<sup>93</sup> Sementara itu kedaulatan negara atas ruang udara diatas

<sup>92</sup> Doganis, (2001), *op cit*, hlm. 20.

<sup>93</sup> Taufik Zainurrahmadani, Efektivitas Pemilihan Strategi Promosi Budget Airlines di Indonesia: Studi Kasus AirAsia dan Lion air. Tesis, (Universitas Indonesia: 2008), hlm. 24.

teritorialnya telah diakui dunia dalam konvensi Paris tahun 1919, yang menyebabkan intervensi langsung pemerintah atas transportasi udara tidak dapat dihindarkan.<sup>94</sup>

Tabel 2.15 Sistem regulasi *The Eight Freedoms*

<i>Freedom</i>	<i>Implication</i>
<i>First</i>	<i>The right of an airline of one country to fly over the territory of another country without landing.</i>
<i>Second</i>	<i>The right of an airline of one country to fly over the territory of another country for non traffic reasons, such as maintenance or refueling, while en-route to another country.</i>
<i>Third</i>	<i>The right of an airline of one country to carry traffic from its country of registry to another country.</i>
<i>Fourth</i>	<i>The right of an airline of one country to carry traffic from another country to its own country of registry.</i>
<i>Fifth</i>	<i>The right of an airline of one country to carry traffic between two countries outside of its own country of registry as long as the flight originates or terminates in its own country of registry.</i>
<i>Sixth</i>	<i>The right of an airline of one country to carry traffic between two countries via of its own country of registry. This is a combination of the third and the fourth freedoms.</i>
<i>Seventh</i>	<i>The right of an airline of one country to operate stand-alone services entirely outside the territory of its home country to carry traffic between two foreign countries</i>
<i>Eighth</i>	<i>The right of an airline of one country to carry traffic between two points within the territory of a foreign country.</i>

Sumber: Taufik Zainurramadhani, Efektivitas Pemilihan Strategi Promosi Budget Airlines di Indonesia: Studi Kasus AirAsia dan Lion Air. Tesis, (Universitas Indonesia: 2008), hlm. 28.

Kini seiring dengan bertambahnya jumlah maskapai di masing-masing negara yang beroperasi di rute-rute internasional, yang mengakibatkan bertambahnya jumlah maskapai yang diikutsertakan dalam ASA bilateral. Kondisi yang sama juga terjadi di ASEAN yang umumnya memberikan akses masuk bagi lebih dari satu maskapai untuk negara lain yang mengikat ASA dengannya. Tingkat kebebasan hak angkut yang kini diberikan dalam perjanjian dalam perjanjian bilateral yang dibuat oleh negara-negara ASEAN, umumnya hingga hak kebebasan kelima. Sementara itu jumlah bandara yang dapat diakses juga bertambah banyak seiring dengan semakin banyaknya jumlah bandara yang dibuka sebagai bandara internasional. Sikap yang diberikan terhadap kerja sama liberalisasi jasa pesawat sewa juga lebih longgar karena hal ini dianggap dapat

<sup>94</sup> Oliver J. Lissitzyn, *The Diplomacy of Air Transport. Foreign Affairs, Vol. 19, No. 1* (Council on Foreign Relations: Oct., 1940), hlm. 156.

membantu pengembangan pariwisata. Sikap yang lebih longgar juga diberikan dalam kerja sama untuk jasa angkut kargo.

Namun demikian, tidak semua negara ASEAN telah menjalin ASA bilateral dengan keseluruhan anggota dari ASEAN lainnya; sebaliknya, ada pula ASA sudah tidak aktif digunakan. Contohnya Laos yang menjalin ASA dengan sesama negara CLMV tetapi tidak menjalin ASA dengan Indonesia, Filipina dan Brunei. Sementara itu ASA bilateral antara Laos dengan Malaysia tidak berjalan aktif. Demikian pula, jumlah ASA bilateral yang berhasil dibuat oleh masing-masing negara ASEAN tidaklah sama. Thailand berhasil menjalin 94 ASA bilateral. Sementara dari 82 ASA bilateral yang dijalin oleh Malaysia, hanya 41 yang masih aktif. Hal yang sama juga terjadi pada ASA yang dimiliki oleh Filipina yaitu hanya 22 dari 57 ASA bilateralnya yang aktif, juga Indonesia yang hanya memiliki 25 ASA aktif dari total 65 ASA bilateral yang dimilikinya; sedangkan mayoritas dari 41 ASA yang dimiliki oleh Myanmar, tidak aktif. Sementara itu Vietnam, Kamboja dan Laos masing-masing secara berturut-turut memiliki 56, 12 dan 14 ASA.

Bahkan tingkat keterbukaan pasar yang diberikan dalam ASA yang dibuat oleh beberapa anggota ASEAN juga tidak sama. Malaysia, Myanmar, Vietnam dan Filipina misalnya, bersikap lebih ketat dalam menentukan bandara-bandara mana yang boleh diakses oleh maskapai asing. Sebaliknya, Indonesia dan Thailand bersikap lebih longgar dalam memberi akses masuk bagi maskapai asing. Sementara itu dalam hal penetapan tarif, Malaysia, Myanmar dan Filipina bersikap sangat ketat melalui kebijakan *single disapproval*; yang berarti masing-masing negara yang mengikat perjanjian dapat tidak menyetujui tarif angkutan udara diantara kedua negara tersebut. Sikap yang lebih lunak dipilih oleh Indonesia, Thailand dan Vietnam, ketiga negara ini memilih *double disapproval* berarti bahwa kedua negara harus sama-sama sepakat untuk tidak menyetujui suatu tarif angkutan. Perbedaan karakteristik dari ASA yang dimiliki oleh beberapa negara ASEAN berkenaan dengan akses masuk; kapasitas yang diijinkan; penetapan tarif; jumlah maskapai yang diijinkan; dan pemberian hak hingga Kebebasan Kelima, dapat dilihat dalam daftar karakteristik 20 pasar penerbangan origin/destinasi yang dimiliki oleh Singapura seperti pada tabel 2.16 pada halaman selanjutnya.

Tabel 2.16 Karakteristik utama dari perjanjian ASA atas 20 pasar penerbangan Origin/Destinas di Singapura

Negara	Akses yang diijinkan	Kapasitas	Penetapan tarif	<i>Airline designation</i>	Kebebasan kelima
Indonesia	Semua <i>airport</i>	<i>Predetermination</i>	<i>Double disapproval</i>	Multi	Ya
Thailand	Semua <i>airport</i>	<i>Free determination</i>	<i>Double disapproval</i>	Multi	Ya
China	Ditentukan	<i>Predetermination</i>	<i>Single disapproval</i>	Multi	Ya
Malaysia	Ditentukan	<i>Bermuda</i>	<i>Single disapproval</i>	Multi	Ya
Hong Kong SAR	Ditentukan	<i>Predetermination</i>	<i>Single disapproval</i>	Multi	Ya
India	Ditentukan	<i>Predetermination</i>	<i>Single disapproval</i>	Multi	Ya
Australia	Ditentukan	<i>Free determination</i>	<i>Double disapproval</i>	Multi	Ya
Jepang	Ditentukan	<i>Bermuda</i>	<i>Single disapproval</i>	Multi	Ya
Filipina	Ditentukan	<i>Predetermination</i>	<i>Single disapproval</i>	Multi	Ya
Korea Selatan	Ditentukan	<i>Bermuda</i>	<i>Single disapproval</i>	Multi	Ya
Taiwan	Ditentukan	<i>Predetermination</i>	<i>Single disapproval</i>	Multi	Ya
Inggris	Semua <i>airport</i>	<i>Free determination</i>	<i>Free pricing</i>	Multi	Ya
Vietnam	Ditentukan	<i>Predetermination</i>	<i>Double disapproval</i>	Multi	Ya
Amerika Serikat	Semua <i>airport</i>	<i>Free determination</i>	<i>Double disapproval</i>	Multi	Ya
Jerman	Tidak diketahui	<i>Bermuda</i>	<i>Single disapproval</i>	Multi	Ya
Uni Emirat Arab	Semua <i>airport</i>	<i>Free determination</i>	<i>Free pricing</i>	Multi	Ya
Selandia Baru	Semua <i>airport</i>	<i>Free determination</i>	<i>Free pricing</i>	Multi	Ya
Sri Lanka	Semua <i>airport</i>	<i>Free determination</i>	<i>Double disapproval</i>	Multi	Ya
Myanmar	Ditentukan	<i>Predetermination</i>	<i>Single disapproval</i>	Multi	Ya
Perancis	Ditentukan	<i>Bermuda</i>	<i>Single disapproval</i>	Multi	Ya

Sumber: InterVISTAS-EU Consulting Inc., *The Impact of Air Services Liberalisation on Singapore (July: 2009)*, hlm.15 dalam [www.iata.org/SitesCollectionDocuments/SingaporeReports.pdf](http://www.iata.org/SitesCollectionDocuments/SingaporeReports.pdf)

Catatan:

**Kapasitas** – *Predetermination* berarti persetujuan dari pemerintah dibutuhkan sebelum layanan dimulai (bersifat lebih ketat); *Bermuda* menetapkan prinsip-prinsip yang harus dihormati oleh maskapai berkenaan dengan kapasitas dan memperbolehkan intervensi pemerintah sepanjang *a posteriori* (lebih longgar dari *predetermination*); *free determination* berarti tidak ada batasan yang dikenakan oleh pemerintah (tidak ketat).

**Penetapan harga** – *single disapproval* berarti masing-masing negara dapat tidak menyetujui tarif angkutan udara di antara kedua negara tersebut (sangat ketat); *double disapproval* berarti bahwa kedua negara harus sama-sama sepakat untuk tidak menyetujui suatu tarif angkutan (lebih longgar); *free pricing* berarti bahwa tidak ada batasan dalam menentukan harga.

**Airline designation** – jumlah maskapai yang diijinkan oleh masing-masing negara untuk beroperasi.



Hal lain yang tidak boleh dilupakan adalah, ijin dari masing-masing negara ASEAN bagi maskapai-maskapainya untuk melakukan aliansi strategis atau kemitraan dengan maskapai-maskapai asing (lihat tabel 2.15). Aliansi strategis merupakan suatu perjanjian formal atau informal antara dua atau lebih perusahaan yang memiliki tujuan bisnis yang sama.<sup>95</sup> Seperti yang dilakukan oleh Malaysia Airlines dengan Northwest Airlines, KLM/Air France. Aliansi ini dapat dilaksanakan dalam beberapa cara sekaligus seperti manajemen kontrak, *code-sharing*, *pooling agreement*, pelayanan penumpang dan kargo secara bersama, pelayanan pemasaran bersama, hingga pembelian tempat duduk pada rute-rute tertentu. Dalam manajemen kontrak, suatu perusahaan dapat menjual keahlian yang dimilikinya dalam menjalankan suatu bidang usaha tanpa harus ikut menanggung risiko kerugian atau manfaat atas kepemilikan.<sup>96</sup> Sering terjadi, bentuk aliansi semacam ini dilakukan pada awal berdirinya suatu proyek kerja; dalam hal ini penjual keahlian akan menyediakan keahliannya dalam membentuk organisasi serta memberikan bantuan manajemen. Keahlian semacam ini mungkin tidak tersedia di negara yang bersangkutan. Setelah proyek berjalan, proyek tersebut akan dimiliki, dikendalikan, dan dioperasikan sepenuhnya oleh perusahaan yang membeli jasa tersebut. Sementara itu *code sharing* adalah kode penerbangan komersial milik suatu maskapai, tetapi turut dipasarkan oleh maskapai lain.<sup>97</sup>

Konsep ini diperkenalkan pertama kali pada tahun 1990 melalui kerja sama antara American Airlines dengan maskapai nasional Australia yaitu Qantas. Dalam perjanjian ini, American Airlines diperbolehkan menjual tiket penerbangan Qantas, demikian juga sebaliknya bagi Qantas. Sehingga masing-masing maskapai dapat melayani wilayah yang lebih luas, tanpa secara teknis harus memperluas layanannya. Sedangkan *pooling agreement* adalah perjanjian untuk berbagi pendapatan yang diperoleh dari rute-rute yang dilayani secara bersama oleh maskapai-maskapai yang mengikat perjanjian atas dasar proporsi kapasitas tempat duduk yang ditawarkan dalam pasar tersebut.<sup>98</sup> Tidak dapat dielakkan, bahwa kerja sama aliansi strategis semacam ini tidak hanya dilakukan

<sup>95</sup> Czinkota, *et. al.*, *op. cit.*, hlm 414.

<sup>96</sup> *Ibid.*, hlm 417.

<sup>97</sup> <http://www.wisegeek.com/what-is-a-codeshare-flight.htm> diakses tanggal 27-10-10 pukul 20.23

<sup>98</sup> Doganis, (2002), *op. cit.*, hlm 26.

oleh negara-negara ASEAN tetapi juga oleh berbagai maskapai lain di Asia Pasifik, misalnya oleh Korean Air, EVA Air, China Airlines, Cathay Pacific, dan oleh Dragon.<sup>99</sup>

Aliansi antar maskapai masih banyak diikuti hingga saat ini oleh maskapai-maskapai negara-negara Asean. Singapore Airlines dan Thai Airways hingga saat ini bergabung dalam sebuah aliansi besar yang beranggotakan 27 maskapai besar dari seluruh dunia, aliansi besar ini bernama Star Alliance.<sup>100</sup> Sedangkan Vietnam Airlines bergabung dengan sebuah aliansi besar lainnya bernama Sky Team yang beranggotakan 12 maskapai dari berbagai negara.<sup>101</sup> Maskapai nasional Indonesia yaitu Garuda Indonesia Airlines juga telah mendaftarkan diri untuk bergabung dengan Sky Team.<sup>102</sup>



---

<sup>99</sup> Bowen, (1997), *op. cit.*, hlm 146-149.

<sup>100</sup> Sumber: situs Star Alliance [www.staralliance/en/about/airlines](http://www.staralliance/en/about/airlines) diakses tanggal 9 Desember 2010 pukul 19.02

<sup>101</sup> Sumber: situs Sky Team <http://www.skyteam.com/news/headlines/20101123.html> diakses tanggal 3/1/2011 pukul 19.02.

<sup>102</sup> *Ibid.*

Tabel 2.17 Aliansi yang dilakukan oleh beberapa maskapai di ASEAN pada tahun 1996.

Maskapai	Mitra aliansi	Tahun	Keterangan
Bouraq	Philippines Airlines	1993	Pelayanan bersama atas rute Manado ke Davao
Garuda Indonesia	Aeroflot	1990	Layanan bersama rute Jakarta-Moskow
	China Airlines	1991	<i>Code sharing</i> untuk penumpang rute Denpasar-Taipei dan <i>code sharing</i> kargo rute Jakarta-Taipei
	EVA Air	1994	<i>Code sharing</i> rute Kaohsiung-Denpasar
	Japan Airlines	1970	Layanan bersama rute Denpasar-Tokyo dan Jakarta-Tokyo
	Korean Air	1991	Layanan kargo bersama rute Jakarta-Seoul, <i>code sharing</i> penumpang dan blok tempat duduk pada rute Denpasar-Seoul dan Jakarta-Seoul
	Malaysia Airlines	1991	Layanan bersama rute Denpasar-Kuala Lumpur
	Saudia	1992	<i>Pool agreement</i> dari Jakarta ke Riyadh, Jeddah, dan Dharan
	Vietnam Airlines	1989	Perjanjian komersial rute Singapura-Ho Chi Minh City
Malaysia Airlines	Aero Argentinas	1995	Perjanjian blok tempat Johannesburg-Buenos Aires
	Air Lanka	1985	Layanan bersama Kuala Lumpur-Colombo
	Air Mauritius	1988	Layanan bersama Kuala Lumpur-Mauritius
	Air India	1990	Layanan bersama Kuala Lumpur-New Delhi, <i>pooling</i> dari Madras ke Kuala Lumpur dan Penang
	Ansett Australia	1994	<i>Code sharing</i> lewat Melbourne dan Sydney ke Adelaide, Cairns, Canberra, Hobart dan Gold Coast
	British Midland	1994	<i>Code sharing</i> to beberapa tempat di Inggris dan Asia Tenggara melalui Kuala Lumpur dan London

## Lanjutan.

Maskapai	Mitra aliansi	Tahun	Keterangan
	Canadian Airlines	1995	<i>Code sharing</i> Kuala Lumpur-Taipei-Vancouver
	Dragon Air	1993	Layanan bersama dari Hong Kong ke Kota Kinabalu/Kuching
	Garuda Indonesia	1991	Layanan bersama Denpasar-Kuala Lumpur
	Iran Air	1990	Layanan bersama Kuala Lumpur -
	Korean Air	1991	Layanan bersama Seoul-Kuala Lumpur/Johor Baru
	Middle East Airlines	1996	Perjanjian blok tempat Kuala Lumpur-Beirut, Dubei-Beirut, dan Kuala Lumpur-Sydney
	Myanmar Airways	1994	Perjanjian blok tempat Kuala Lumpur-Yangon
	Royal Brunei	1983	Perjanjian blok tempat Kuala Lumpur ke Bahrain/Zurich
	Silk Air	1983	Layanan bersama Kuantan-Singapura dan Langkawai-Singapura
	Singapore airlines	1993	<i>Shuttle</i> bersama Kuala Lumpur-Singapura
	Vietnam Airlines	1990	Layanan bersama Kuala Lumpur-Ho Chi Minh City
	Virgin Atlantic	1995	<i>Code sharing</i> antara Inggris dan Malaysia dan melampui hingga ke Australia
Philippines Air	Air Niugini	1984	Layanan bersama Manila-Port Moresby
	Bouraq	1993	Layanan bersama Manado-Davao
	Egyptair	1990	Layanan bersama Manila-Cairo
	Korean Air	1989	Perjanjian blok tempat untuk kargo Seoul-Manila
	Kuwait air	1981	Layanan bersama Manila-Kuwait
	Vietnam Airlines	1995	<i>Code sharing</i> dan blok tempat duduk Manila-Ho Chi Minh City
Sempati	Silkair	1995	Layanan bersama Lombok-Singapura
Silkair	Malaysia Airlines	1983	Layanan bersama Singapura-Kuantan dan Singapura-Langkawai

Lanjutan.

Maskapai	Mitra aliansi	Tahun	Keterangan
	Sempati	1995	Layanan bersama Singapura-Lombok
	Singapore Airlines	1989	Kerja sama dalam layanan pemasaran
Singapore Airlines	Air France	1994	Layanan bersama Singapura-Paris
	Air Nugini	1987	Layanan bersama Singapura-Port Moresby
	American Airlines	1996	<i>Code sharing</i> Singapura-Chicago
	British Airways	1988	Layanan angkut kargo bersama Singapura-London
	Delta Airlines	1989	<i>Code sharing</i> Singapura-New York
	Lufthansa	1989	Layanan angkut kargo Singapura-Frankfurt
	Malaysia Airlines	1993	<i>Shuttle</i> bersama Singapura-Kuala Lumpur
	SAS		Layanan angkut kargo bersama Singapura-Kopenhagen
	Silkair	1989	Kerja sama dalam layanan marketing bersama
	Swissair	1989	<i>Code sharing</i> , koordinasi jadwal
	Vietnam Airlines	1994	Layanan bersama Singapura-Ho Chi Minh City
Thai Airlines	Japan Airlines	1995	Layanan bersama dari Bangkok ke Nagoya, Fukuoka dan Osaka
	Lufthansa	1994	<i>Code sharing</i> antara tempat-tempat di Thailand dan Jerman, dan layanan angkut kargo bersama Bangkok-Frankfurt
	SAS	1987	<i>Code sharing</i> Bangkok-Stockholm/Kopenhagen

Sumber: *Challenge and Policy Reforms*. (Institute of Southeast Asian Studies: 1997) hlm 146-149.

Keseluruhan uraian dalam bab ini ,menggambarkan bahwa kerja sama liberalisasi penuh di ASEAN menuju sebuah pasar tunggal tidak semudah pembentukan kerja sama serupa seperti yang telah dilakukan oleh regional lain misalnya di Uni Eropa atau Australia-Selandia Baru. Ada beberapa perbedaan mempengaruhinya, seperti adanya perbedaan kapasitas antar negara ASEAN dalam penguasaan industri transportasi udara, yang mempengaruhi keengganan beberapa anggota ASEAN untuk bersedia cepat-cepat meliberalisasi secara penuh pasar transportasi udara di negaranya. Pula, kebanyakan anggota ASEAN membutuhkan maskapai nasionalnya untuk membantu percepatan pembangunan perekonomian di daerah-daerah terpencil dinegaranya masing-masing. Kebutuhan semacam ini tidak terdapat pada Singapura yang luas teritorinya sangat terbatas. Begitu pentingnya maskapai nasional dalam membantu pembangunan perekonomian nasional, sehingga maskapai nasional ini sering pula dianggap sebagai simbol negara, sehingga perlu mendapatkan proteksi dari persaingan bebas. Juga terdapat perbedaan dalam kebijakan yang dijalankan oleh tiap-tiap anggota ASEAN dalam mendukung sektor transportasi udaranya, maupun dalam menjalankan kerja sama bilateral sektor transportasi udara. Belum lagi lemahnya kerangka kerja liberalisasi sektor jasa yang telah dibentuk oleh ASEAN sebelumnya dalam AFAS, sebab tidak ada lembaga yang dapat memaksakan sebuah aturan untuk ditaati oleh semua anggotanya. Perbedaan-perbedaan diatas merupakan hambatan-hambatan domestik dari internal ASEAN yang berpengaruh terhadap pengembangan kerja sama liberalisasi penuh atas sektor jasa transportasi udara di ASEAN.