

2-2017

## Pengaruh Institusi Regional Terhadap Konvergensi Kebijakan Antarnegara: Studi Kasus ASEAN Open Skies

Dea Malinda Azalia  
*DPR RI*, deamalinda@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/politik>



Part of the [American Politics Commons](#), [Comparative Politics Commons](#), [Geography Commons](#), [International and Area Studies Commons](#), [International Relations Commons](#), and the [Political Theory Commons](#)

---

### Recommended Citation

Azalia, Dea Malinda (2017) "Pengaruh Institusi Regional Terhadap Konvergensi Kebijakan Antarnegara: Studi Kasus ASEAN Open Skies," *Jurnal Politik*: Vol. 2: Iss. 2, Article 1.

DOI: 10.7454/jp.v2i2.1114

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/politik/vol2/iss2/1>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Social and Political Sciences at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Politik by an authorized editor of UI Scholars Hub.

# Pengaruh Institusi Regional Terhadap Konvergensi Kebijakan Antarnegara: Studi Kasus *ASEAN Open Skies*

DEA MALINDA AZALIA\*

DPR RI, Jalan Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta, 10270

Indonesia

E-mail: deamalinda@gmail.com

## ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis pengaruh institusi regional terhadap konvergensi kebijakan antar negara melalui kesepakatan *ASEAN Open Skies*, khususnya di Indonesia, Filipina, dan Singapura. Untuk dapat menjelaskan hal tersebut, penelitian kualitatif ini menggunakan konsep institusi regional *intergovernmentalist-supranationalist* dan *causal-mechanism* yang dapat menyebabkan konvergensi kebijakan antarnegara. Penulis berargumen bahwa karakteristik regionalisme ASEAN sebagai institusi yang *intergovernmentalist* berpengaruh terhadap pengambilan keputusan dan pengimplementasian *ASEAN Open Skies* di tingkat regional serta memengaruhi pengadopsian kebijakan di lingkup domestik. Adanya proses *international harmonization* dan *transnational communication (transnational problem solving)* dalam penyusunan kerangka kesepakatan kerjasama jasa angkutan udara di ASEAN telah mengakibatkan kebijakan domestik di Indonesia, Filipina, dan Singapura menjadi semakin selaras (konvergen).

Kata kunci: ASEAN, integrasi ekonomi, konvergensi kebijakan, *Open Skies*, regionalisme

## ABSTRACT

This article analyzes the effect of regional economic integration on cross-national policy through the ASEAN Open Skies treaty, particularly in Indonesia, Philippines, and Singapore. This qualitative research applies the concepts of intergovernmentalist-supranationalist regional institution and causal-mechanism that lead to cross-national policy convergence. I argue that ASEAN regionalism as an intergovernmentalist institution affects the process of policymaking, the implementation of ASEAN Open Skies in the regional level, and the adoption of it in the domestic level. The process of international harmonization and transnational communication (transnational problem solving) during the arrangement of the air transport cooperation frameworks in ASEAN has made the domestic policy in Indonesia, Philippines, and Singapore more similar (convergence).

Keywords: ASEAN, economic integration, Open Skies, policy convergence, regionalism

DOI: <https://doi.org/10.7454/jp.v2i2.120>

## PENDAHULUAN

Selama ini penelitian mengenai *Open Skies* yang sudah pernah dilakukan oleh penulis-penulis lain lebih menitikberatkan pembaha-

---

\*Penulis adalah Staf Ahli Anggota DPR RI.

sannya pada tataran teknis operasional penerbangan (Forsyth, King, dan Rodolfo 2006; Alves dan Forte 2013; Batari 2014; & DBS Group Research 2015). Padahal sebagai salah satu sektor bisnis yang paling diregulasi dengan ketat, penerbangan internasional termasuk rentan terhadap perubahan situasi politik dan hubungan diplomasi antarnegara yang bekerjasama (Gönenç dan Nicoletti 2001, 184). Oleh karena itu, penelitian ini bermaksud untuk melihat persoalan *Open Skies* dalam perspektif ekonomi politik.

Dengan kesepakatan kerjasama *Open Skies*, negara-negara ASEAN yang menyetujuinya harus meratifikasi hal-hal yang telah disepakati ke dalam kebijakan domestik di negara masing-masing. Proses pengadopsian ini mengakibatkan kebijakan-kebijakan antarnegara ASEAN menjadi semakin selaras dari waktu ke waktu atau konvergen. Menurut Holzinger dan Knill (2005) ada lima faktor yang memicu terjadinya konvergensi kebijakan, yaitu: *imposition, international harmonization, regulatory competition, transnational communication, dan independent problem-solving*. Tetapi dalam tulisan tersebut, Holzinger dan Knill juga mengakui bahwa mereka masih kurang memahami kondisi seperti apa yang membuat lima faktor tersebut benar-benar menghasilkan kebijakan antarnegara yang konvergen. Oleh karena itu, penelitian ini berusaha membuktikan bahwa faktor-faktor pemicu konvergensi kebijakan Holzinger dan Knill (2005) juga dipengaruhi oleh karakteristik institusi regional di suatu wilayah.

Penelitian ini tidak akan membahas konvergensi kebijakan pasca *Open Skies* di seluruh negara-negara ASEAN. Studi kasus yang dipilih untuk dianalisis lebih lanjut hanyalah konvergensi kebijakan yang terjadi antara Indonesia, Filipina, dan Singapura. Pemilihan ini dilakukan berdasarkan karakteristik geografis dan tingkat kemampuan masing-masing negara dalam pengelolaan infrastruktur serta layanan jasa angkutan udara yang baik. Indonesia, Filipina, dan Singapura secara geografis lokasinya terpisah dari *mainland* benua Asia. Negara-negara Indochina ASEAN seperti Kamboja, Laos, Myanmar, Thailand dan Vietnam dapat saling terhubung menggunakan transportasi darat karena daratannya yang menyatu. Sedangkan Indonesia, Filipina, dan

Singapura akan sangat bergantung dengan transportasi udara karena waktu tempuh perjalanan via udara lebih singkat daripada melalui laut dan sama sekali tidak ada rute darat. Selain itu tiga negara yang dipilih ini juga cukup baik dalam menggambarkan kemampuan jasa angkutan udara di ASEAN dari berbagai level. Singapura sebagai negara yang paling maju, Indonesia mewakili negara dengan kemampuan jasa angkutan udara menengah, dan Filipina mewakili negara ASEAN dengan infrastruktur terburuk.<sup>1</sup>

Pada awal mula pembahasan kerjasama *Open Skies*, sektor jasa angkutan udara di Indonesia, Filipina, dan Singapura berada pada taraf yang berbeda-beda. Singapura dapat dikatakan sebagai negara yang paling siap untuk menghadapi *Open Skies*, sedangkan Indonesia dan Filipina masih memiliki banyak hal yang harus dibenahi terlebih dahulu. Setelah sempat menunda sementara penandatanganan kerjasama tersebut, pada akhirnya Indonesia dan Filipina ikut menyepakatinya juga. Penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana kondisi politik di suatu negara dan kondisi politik negara-negara dunia secara global dapat memengaruhi bisnis penerbangan internasional. Jika ditelusuri lebih lanjut, nantinya akan diketahui apakah Indonesia, Filipina, dan Singapura memang meratifikasi kebijakan yang konvergen ini secara sukarela (*voluntary*) atau tidak. Karena permasalahan-permasalahan itulah, penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan: Mengapa dengan kondisi awal serta kebutuhan nasional yang berbeda-beda, pada akhirnya tiga negara ini bersedia mengadopsi kebijakan yang selaras (konvergen)?

Penulis berargumen bahwa karakteristik regionalisme ASEAN sebagai institusi yang *intergovernmentalist* berpengaruh terhadap pengambilan keputusan dan pengimplementasian ASEAN *Open Skies* di tingkat regional serta memengaruhi pengadopsian kebijakan di lingkup domestik. Juga, adanya proses *international harmonization* dan *transnational communication (transnational problem solving)* dalam penyusunan kerangka kesepakatan kerjasama jasa angkutan udara di ASEAN

---

<sup>1</sup> Berdasarkan *World Economic Forum Global Competitiveness Report* Tahun 2016, Laos, Vietnam, dan Filipina adalah negara-negara ASEAN dengan infrastruktur transportasi terburuk di ASEAN.

telah mengakibatkan kebijakan domestik di Indonesia, Filipina, dan Singapura menjadi semakin selaras (konvergen).

Bagian selanjutnya akan mengulas tentang konsep yang digunakan dalam artikel ini dan juga metode penelitian yang digunakan oleh penulis. Selanjutnya, pada bagian pembahasan, akan dijelaskan bagaimana karakteristik regionalisme ASEAN berpengaruh terhadap proses pengambilan keputusan serta kebijakan ekonomi-politik domestik di masing-masing negara. Dengan menganalisis permasalahan yang ada, artikel ini akan menjelaskan apakah *Open Skies* merupakan solusi yang tepat untuk menjawab permasalahan-permasalahan domestik di Indonesia, Filipina, Singapura, serta bagaimana interaksi antar aktor yang berkepentingan di dalamnya. Pada akhirnya, akan dapat disimpulkan mengapa meskipun memiliki banyak perbedaan negara-negara ini bersepakat untuk mengadaptasi kebijakan yang konvergen.

#### KONVERGENSI KEBIJAKAN ANTARNEGARA (CROSS-NATIONAL POLICY CONVERGENCE) DAN REGIONALISME

Cristoph Knill mendefinisikan konvergensi kebijakan sebagai suatu kondisi ketika beberapa negara mengadopsi kebijakan yang semakin selaras atau sejalan dari waktu ke waktu (Holzinger dan Knill 2005). Dua faktor utama yang dapat menyebabkan konvergensi ini adalah 1) adanya mekanisme kausal yang memicu perubahan kebijakan di beberapa negara, dan 2) keberadaan faktor-faktor lainnya yang dapat meningkatkan efektivitas dari mekanisme kausal tersebut (Knill 2005). Menurut Knill, konvergensi kebijakan dapat terjadi karena negara-negara memiliki permasalahan domestik yang hampir serupa antara satu dengan yang lainnya.

Kebijakan dapat dikatakan selaras (konvergen) berdasarkan kemiripan kebijakan yang diadopsi oleh suatu pemerintahan (*policy outputs*) dan efek nyata kebijakan tersebut dilihat dari aspek keberhasilannya untuk mencapai tujuan yang diharapkan (*policy outcomes*). Ada beberapa faktor yang menyebabkan terbentuknya konvergensi kebijakan di beberapa negara, yaitu: *imposition, international harmonization, regulatory compe-*

*tition, transnational communication, dan independent problem-solving.* Faktor-faktor ini disebut mekanisme kausal karena dapat berdiri sendiri atau saling memperkuat sehingga menstimulasi konvergensi kebijakan.

Karakteristik regionalisme negara-negara yang terlibat juga menentukan proses konvergensi kebijakan. Secara sederhana, regionalisme dapat didefinisikan sebagai kerjasama dalam lingkup regional dan integrasi regional (Börzel 2011). Kerjasama ini melibatkan pendelegasian wewenang pada suatu institusi regional. Berdasarkan besaran otonomi yang diberikan dari negara kepada institusi regional dalam konteks pengambilan keputusan, institusi regional dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu *intergovernmentalist* (institusi dengan otonomi minimal) dan *supranationalist* (institusi dengan otonomi maksimal). Institusi regional yang *intergovernmentalist* cenderung menjaga keutuhan kedaulatan mereka dengan membatasi pendelegasian wewenang hanya dalam pengambilan keputusan tertentu saja. Berbeda dengan institusi regional yang *supranationalist*, institusi jenis ini menerima pendelegasian wewenang yang maksimal sehingga memiliki otoritas penuh dalam pengambilan keputusan. Institusi *supranationalist* juga dapat memaksa seluruh negara yang menjadi anggotanya untuk patuh sekalipun tidak sesuai dengan keinginan negara itu sendiri.

ASEAN dapat diklasifikasikan sebagai institusi regional yang *intergovernmentalist*. Wewenang yang didelegasikan oleh negara-negara anggotanya bersifat parsial dan tidak ada paksaan untuk patuh. Pengambilan keputusan tertinggi masih berada di masing-masing kepala negara atau kepala pemerintahan. Kepala negara atau kepala pemerintahan boleh saja tidak menyetujui suatu kesepakatan jika kesepakatan tersebut dianggap merugikan atau tidak sesuai dengan kepentingan nasionalnya.

Dengan karakter *intergovernmentalist* tersebut, kesepakatan kerjasama yang terjalin di ASEAN sangat kecil kemungkinannya terbentuk atas *imposition*. Konvergensi kebijakan antar negara anggota ASEAN lebih mengarah pada *international harmonization, regulatory competition, transnational communication, atau independent problem solving.* Pengaruh karakter regionalisme pada konvergensi kebijakan *Open Skies* ini akan dianalisis lebih jauh dalam pembahasan.

## METODE PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di bagian sebelumnya, maka penulis akan menggunakan metode kualitatif. Creswell (2003) menggambarkan metode kualitatif sebagai sebuah pendekatan yang dilakukan guna memahami sekumpulan perspektif akan suatu hal dan mengubahnya menjadi suatu kesimpulan berupa pengetahuan baru. Pemilihan metode ini diharapkan dapat memberikan pencerahan untuk memahami mengapa meski memiliki kepentingan nasional yang berbeda-beda pada akhirnya negara-negara ASEAN sepakat untuk bekerjasama dalam meliberalisasi jasa angkutan udara dan mengubah kebijakan di ranah domestiknya.

Penggunaan metode ini bertujuan untuk memberikan gambaran, menemukan, ataupun menjelaskan, signifikansi pengaruh dari sebuah fenomena yang tidak dapat dijelaskan melalui pendekatan kuantitatif (Neumann 2006). Interaksi antar aktor yang berwewenang, motif di balik pengambilan keputusan oleh suatu negara, dan ratifikasi kebijakan dari kesepakatan internasional, tidak dapat dihitung menggunakan angka-angka. Selain itu, metode ini dipilih karena adanya keterbatasan dari penulis untuk terjun langsung ke lapangan dan mencari data. Proses pembuatan penelitian lebih banyak dilakukan dengan cara mengkaji dokumen-dokumen yang bersumber pada data primer dan sekunder dari studi literatur. Data primer bisa didapatkan dari dokumen asli kerangka kesepakatan kerjasama antar negara ASEAN dan informasi-informasi resmi yang dikeluarkan oleh lembaga negara. Sedangkan data sekunder yang mendukung penelitian ini bisa diperoleh dari *website* berita nasional masing-masing negara, jurnal, serta buku-buku yang membahas mengenai integrasi ekonomi ASEAN dan *Open Skies*.

## URGENSI MEMPERKUAT INTEGRASI DAN KERJASAMA PENERBANGAN ANTARNEGARA DALAM SATU REGION

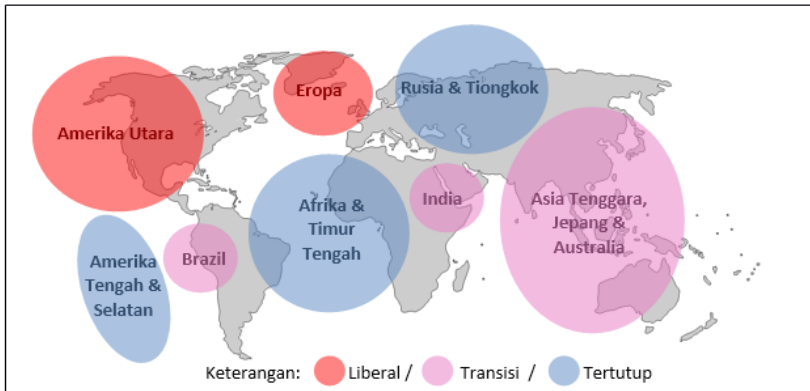
Tidak hanya di ASEAN, dalam perkembangan global negara-negara di berbagai belahan dunia mulai menunjukkan kecenderungan untuk membentuk '*aviation blocks*' atau kubu-kubu *Open Skies*. Ada yang su-

dah mengimplementasikan *Open Skies* secara penuh, ada yang masih dalam proses transisi menuju liberalisasi, dan ada juga wilayah-wilayah yang masih ‘tertutup’ (Indonesia Infrastructure Initiative 2010, 4). Di wilayah Amerika Utara dan Eropa, kerjasama antarnegara di bidang jasa angkutan udara sudah sangat liberal yang ditandai dengan pemberian kebebasan terbang ke-1 sampai ke-9 *Freedoms of the Air* sesuai Konvensi Chicago. Sedangkan wilayah atau negara seperti Asia Tenggara, Jepang, Australia, India, dan Brazil sedang memasuki tahap transisi dalam meliberalkan sektor jasa angkutan udara mereka. Tetapi masih ada juga wilayah-wilayah yang belum menjalin *Open Skies* dan masih mengandalkan *Air Service Agreement* (ASA) konvensional seperti di negara-negara Amerika Tengah, Amerika Selatan, Afrika, Timur Tengah, dan Rusia.

Kondisi sektor penerbangan di setiap negara tidak sama mengingat ada yang jauh lebih maju dari negara lain dan ada juga yang harus berusaha keras untuk mengejar ketertinggalan. Hal ini dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu 1) kondisi global secara keseluruhan; 2) adanya masalah-masalah spesifik di daerah tertentu, atau; 3) sebagai akibat dari susunan prioritas yang sudah ditentukan oleh negara itu sendiri (Sochor 1991, 73). Ketidaksetaraan tersebut memunculkan kekhawatiran di kalangan pemerintah dan pebisnis di beberapa negara bahwa *Open Skies* hanya akan menguntungkan negara-negara besar yang industri penerbangannya paling unggul dari segi teknologi serta memiliki maskapai-maskapai berkualitas tinggi.

Kekhawatiran ini sejalan dengan Eugene Sochor yang dalam bukunya berpendapat bahwa negara-negara berkembang pasti akan kesulitan untuk bisa berdaulat sepenuhnya secara ekonomi atas penerbangan sipil di negaranya. Negara-negara ini berada di dalam sebuah sistem yang lebih besar mengingat mereka tidak bisa memanfaatkan *resources* yang mereka miliki semata-mata untuk menguntungkan dirinya. Ada norma dan prosedur yang menguntungkan pihak-pihak tertentu sehingga persaingan pasar tidak akan pernah sepenuhnya ‘sehat’ dan sempurna (Sochor 1991, 72-74).



Gambar 1. Implementasi *Open Skies* dalam Skala Global

Sumber: Diolah penulis dari Indonesia Infrastructure Initiative (2010, 4).

Regulasi-regulasi penerbangan diberlakukan secara global dan diformalkan oleh organisasi-organisasi seperti *International Civil Aviation Organization* (ICAO) dan *International Air Transport Association* (IATA). Keberadaan dua organisasi tersebut membuat seolah-olah pengetahuan tentang pesawat dan navigasi penerbangan yang ‘terlegitimasi’ didominasi oleh pengalaman negara-negara Barat seperti Kanada, Perancis, Inggris, dan Amerika Serikat (Lim 2014, 95). Selain itu, dalam beberapa negosiasi bilateral, dibandingkan dengan maskapai besar yang mudah beradaptasi, maskapai-maskapai kecil harus menghadapi berbagai hambatan yang merugikan akibat tingginya biaya operasional, minimnya jumlah armada, dan sedikitnya rute terbang yang diperoleh.

Pengusaha-pengusaha maskapai juga tidak bisa mengambil tindakan dengan bebas untuk keuntungan ekonomi semata. Setiap tindakannya harus patuh terhadap regulasi nasional maupun internasional. Selama lebih dari tiga dekade, kerangka regulasi yang berlaku secara umum tidak pernah berubah yaitu misalnya kesepakatan bilateral antar negara, kesepakatan antarmaskapai, dan kesepakatan tarif berdasarkan IATA (Doganis 2005). Karena kondisi itulah, untuk meningkatkan konektivitas dan memaksimalkan keuntungan, campur tangan pemerintah harus dikurangi dalam sektor jasa angkutan udara, khususnya dalam penerbangan internasional. Liberalisasi berarti menciptakan sebuah

'*level playing field*'<sup>2</sup> dengan membiarkan kompetisi mengatur keadaan pasar. Sangat penting untuk memahami bahwa unsur yang paling utama dalam kesepakatan kerjasama *Open Skies* adalah terciptanya *equality of opportunity*. Setiap negara memiliki kesempatan yang sama untuk bersaing secara adil di lingkungan yang 'terbuka' serta kompetitif. Bersaing secara adil tidak berarti bahwa semua negara harus berada di level yang sama untuk berkompetisi dalam pengertian tidak ada yang boleh lebih unggul antara satu dengan yang lainnya. Setiap negara boleh saja memanfaatkan keunggulan-keunggulan (*comparative advantages*) yang sudah dimilikinya dan memaksimalkan potensi serta aset yang mereka miliki seefektif mungkin.

Jasa angkutan udara tidak bisa disamakan dengan pasar-pasar bisnis lainnya karena memiliki struktur yang kompleks dan diatur dengan ketat melalui regulasi-regulasi internasional. Menyeimbangkan kelebihan dan kekurangan antar negara-negara menjadi hal yang sulit untuk dilakukan. Konsep persaingan yang sempurna dalam '*level playing field*' menjadi sekedar teori saja (Cline 2016, 553-555). Dalam konteks penerbangan internasional, variabel-variabel ini mustahil untuk benar-benar disejajarkan dan *Open Skies* hanya bisa menjamin terciptanya *equality of opportunity*, bukan *equality of outcome*.

Ketidapastian hasil yang didapat (*equality of outcome*) inilah yang membuat Indonesia dan Filipina menunjukkan sikap *reluctant* sehingga dua negara ini tidak langsung menandatangani Multilateral Agreement of Air Services (MAAS), Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Air Freight Services (MAFLAFS), serta Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services (MAFLPAS) di saat negara-negara ASEAN lainnya sudah menandatangani. Indonesia sangat berhati-hati dalam mengambil keputusan untuk menyepakati *Open Skies*. *Open Skies* bisa saja justru membuat maskapai-maskapai Indonesia *collapse* dan menyebabkan kerugian yang besar bagi negara. Ditambah lagi dengan adanya kemungkinan persaingan tidak sehat

---

2 Iklim usaha yang adil. Setiap pelaku usaha mendapatkan kesempatan yang sama tanpa diskriminasi, memperoleh akses yang sama untuk memasuki pasar, dan tidak ada pelaku usaha yang diperlakukan khusus oleh pemerintah.

antar maskapai jika ada yang menerima aliran dana bantuan dari pemerintah (*state aid*) secara tidak transparan (Chua 2013, 69-70).

Pemerintah Filipina juga mempertimbangkan hal tersebut. Dalam *The 2nd Philippine Aviation Summit*, Jose P. de Jesus yang menjabat sebagai *DOTC Secretary* menyampaikan dalam pidatonya:

“... Right there (sudden diversion of flights from the NAIA to Clark Airport) and then, I knew that any mishandling of our civil aviation sector has international repercussions beyond air travel, because it will embarrass the Philippine government on a scale and degree unimaginable ...”

De Jesus yang mewakili pemerintah Filipina dalam penandatanganan kesepakatan MAFLPAS tidak ingin gegabah dalam mengambil keputusan. Jika gagal mengelola sektor penerbangan sipil, maka hal tersebut nantinya akan menjadi ‘aib’ bagi pemerintah Filipina (*Philippine Aviation Summit 2012*).

Bagi Indonesia dan Filipina, jasa angkutan udara turut berkontribusi dalam proses *nation building* (Ng 2009). Jasa angkutan udara memiliki peranan yang sangat penting di negara kepulauan untuk menghubungkan wilayah-wilayah yang tersebar dan mempermudah koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Kualitas jasa angkutan udara yang baik juga dapat mengundang kehadiran perusahaan-perusahaan multinasional untuk mendirikan kantor cabang di negara tersebut dan membantu menciptakan lapangan kerja dengan upah tinggi. Tidak hanya di negara kepulauan saja, secara umum keberadaan jasa angkutan udara yang berkualitas juga mendorong perkembangan sektor pariwisata serta memfasilitasi perdagangan internasional melalui mekanisme ekspor-impor. Oleh karena itulah keberadaan maskapai yang berkualitas akan menjadi kebanggaan tersendiri bagi suatu negara.

Singapura yang sejak awal memang bergantung pada penerbangan internasional mengikuti arahan ICAO melalui *Doc 9587, Policy and Guidance Material on Economic Regulation of International Air Transport*. Hasilnya, sejak tahun 2009, *Air Service Agreement (ASA)* bilateral yang terjalin antara Singapura dengan negara-negara lainnya bertam-

bah menjadi 20 kesepakatan (ICAO 2013, 4). Meskipun Singapura lebih unggul dari Indonesia dan Filipina dari segi keamanan fasilitas bandara dan kualitas maskapai penerbangan, hal ini tidak menjamin posisi Singapura akan selalu berada ‘di atas angin’.

Menurut Weiqiang Lim (2014, 97), kondisi alam dan geografis bukanlah entitas yang statis. Keterbatasan spasial tercipta akibat adanya induksi oleh keputusan-keputusan internasional tertentu dan regulasi yang diciptakan oleh beberapa negara untuk ‘melindungi’ akses terhadap sumber daya ekonomi yang mereka miliki. Pada tahun 1970, ajakan kerjasama Singapura kepada Inggris untuk menghubungkan Singapura dengan London ditolak oleh pemerintah Inggris. Pada tahun 1980-an, maskapai Singapura SIA harus menghadapi upaya pengekangan izin terbang dari Jerman, Amerika, dan Australia. Untuk mendapatkan izin terbang di Kanada, Singapura juga harus menuruti persyaratan yang diberikan oleh pemerintah Kanada untuk melayani rute yang tidak menguntungkan secara ekonomi. Agar bisa terbang ke kota tertentu di Kanada, pesawat Singapura juga harus menunggu sampai maskapai Air Canada dan Canadian Pacific siap untuk beroperasi (Lim 2014, 95).

Jika sewaktu-waktu terjadi perubahan dalam situasi geo-politik dunia, Singapura akan langsung terkena imbasnya. Belajar dari pengalaman tersebut, Singapura juga harus selalu berhati-hati. Pemerintah Singapura sangat menyadari betapa pentingnya mengamankan posisi Singapura di ASEAN melalui kerjasama-kerjasama regional, termasuk *ASEAN Open Skies*. Oleh karena itulah, Goh Cok Tong, mantan Perdana Menteri Singapura, menginisiasi kerjasama regional di bidang jasa angkutan udara dalam *ASEAN Summit* tahun 2002.

‘Larangan terbang’ dari negara lain atau institusi regional lain dapat menjadi ancaman bagi bisnis jasa angkutan udara di Singapura, Indonesia, Filipina, ataupun negara-negara ASEAN lainnya. Maskapai-maskapai Indonesia pernah dilarang terbang ke wilayah Amerika Serikat dan Uni-Eropa pada tahun 2007 sampai 2016 (BBC, 16 Agustus 2016). Seluruh maskapai Filipina juga dilarang terbang ke Uni-Eropa selama tahun 2010 sampai 2014 (ABS-CBN, 25 Juni 2015). Dengan menghimpun kekuatan antarnegara dalam satu region yang sama, secara tidak langsung ASEAN telah menciptakan sebuah mekanisme

‘perlindungan diri’ (*self-help mechanism*) (Henning 2011). Meningkatkan kerjasama antar negara dalam satu regional yang sama dengan membentuk ‘*aviation blocks*’ juga akan bermanfaat untuk stabilitas sehingga jika ada negara di luar ASEAN yang ‘memutus’ hubungan dagang dengan negara-negara ASEAN dampak buruknya bisa diminimalisir (International Transport Forum 2015, 12)

Dalam *APEC Transportation Ministers Meeting* tahun 2007, Raymond Lim yang menjabat sebagai Menteri Transportasi Singapura menyampaikan dukungannya terhadap *Open Skies*:

“... The global aviation pie is growing and liberalization is certainly not zero-sum. Indeed, the International Civil Aviation Organization estimates that for every US\$100 of output in air transport, another US\$325 is generated for the economy and for every 100 jobs created, 610 jobs are generated in other sectors. So, we can make a difference to the economic growth and prosperity in our region by working towards a more open aviation regime and we should ...”

Lim meyakini bahwa liberalisasi penerbangan bukanlah suatu hal yang sia-sia. ICAO memperkirakan dari setiap 100 USD yang dihasilkan dari jasa angkutan udara dapat membawa dampak sebesar 325 USD terhadap perekonomian suatu negara. Tidak hanya itu, dalam setiap 100 peluang kerja yang tercipta dari perkembangan pesat jasa angkutan udara juga turut berkontribusi dalam menghasilkan 610 lapangan pekerjaan baru di sektor lainnya. Singapura meyakini jika negara-negara ASEAN dapat memaksimalkan keuntungan yang diperoleh dari kondisi tersebut, maka negara-negara ini dapat meningkatkan kemakmuran bersama-sama (Singapore Ministry of Transport 2007).

Namun, permasalahan aviasi yang dihadapi oleh Indonesia, Filipina, dan Singapura berbeda-beda. Singapura hanya memiliki satu bandara dan bergantung sepenuhnya pada penerbangan internasional. Filipina memiliki keterbatasan infrastruktur dan kualitas maskapai nasionalnya yang masih di bawah rata-rata negara ASEAN. Indonesia memiliki banyak sekali bandara, tetapi konektivitas antarpulanya masih rendah. Meskipun kelihatannya mereka memiliki kepentingan nasional yang

berbeda-beda, sebenarnya ada satu kesamaan yang mendorong ketiga negara ini memilih *Open Skies* sebagai solusi untuk meningkatkan kualitas jasa angkutan udara mereka. Ketiga negara ini membutuhkan *Open Skies* untuk memperkuat hubungan ekonomi dengan negara-negara lainnya. *Open Skies* akan berdampak langsung terhadap penurunan tiket pesawat, peningkatan lalu lintas udara (*air traffic*), peningkatan jumlah wisatawan intra-ASEAN, dan peningkatan volume perdagangan (ekspor-impor) melalui kargo udara. *Open Skies* juga secara tidak langsung berdampak pada peningkatan kualitas layanan maskapai karena kompetitifnya iklim usaha dan pertumbuhan ekonomi negara-negara yang terlibat. Dengan koordinasi yang baik antara pemerintah dan pebisnis dalam mempersiapkan infrastruktur pendukung serta pengelolaan armada pesawat, Indonesia dan Filipina tidak perlu bersikap defensif terhadap *Open Skies* ataupun khawatir akan kalah dalam persaingan. Setiap negara bisa memperoleh keuntungan dengan mengadopsi kesepakatan ini.

#### PERUBAHAN KEBIJAKAN-KEBIJAKAN DOMESTIK UNTUK MEMBUKA JALAN BAGI LIBERALISASI JASA ANGKUTAN UDARA

Kebijakan transportasi sangat erat kaitannya dengan perkembangan sosial dan ekonomi di suatu wilayah. Singapura langsung meratifikasi kesepakatan MAAS sejak 3 Juli 2009. Setelah menunda beberapa tahun, Presiden Filipina Benigno Aquino III baru meratifikasi kesepakatan kerjasama tersebut pada 3 Februari 2016. Sejalan dengan Filipina, Indonesia pada akhirnya juga menyepakati kesepakatan tersebut dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2016 pada bulan Februari 2016. Ada alasan mengapa sebuah negara mau bersaing dengan negara lain yang jauh lebih mapan dan efisien. Menurut Sochor (1991), selain untuk mempertahankan gengsi, berpartisipasi dalam kompetisi merupakan satu-satunya jalan agar suatu negara tidak tertinggal di antara negara-negara lainnya. Berpartisipasi dalam aktivitas yang berpotensi dapat meningkatkan produktivitas dan pendapatan negara juga akan berdampak secara psikologis terhadap masyarakat sehingga

mereka terdorong untuk memiliki target-target yang lebih tinggi (Soc-hor 1991, 79-80).

Liberalisasi jasa angkutan udara melalui *Open Skies* di ASEAN sendiri dijalankan secara bertahap. Saat ini, pengimplementasian *Open Skies* belum sepenuhnya sesuai dengan yang sudah direncanakan. Untuk mengetahui perbedaan signifikan antara bentuk kerjasama bilateral yang lama dengan *Open Skies* yang dicita-citakan oleh para petinggi ASEAN serta tahap yang sudah dicapai saat ini dapat dilihat pada Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1. Perbandingan antara Kerjasama Bilateral Konvensional, ASEAN *Open Skies*, dan Transisi Liberalisasi Penerbangan yang Sudah Dicapai Saat Ini

	<b>Kerjasama Bilateral Konvensional (ASA)</b>	<b>ASEAN <i>Open Skies</i></b>	<b>Tahap Liberalisasi yang Sudah Dicapai Sekarang</b>
<b>Akses Pasar</b>	3 <sup>rd</sup> , 4 <sup>th</sup> , 5 <sup>th</sup> <i>freedom</i> , terbatas.	3 <sup>rd</sup> , 4 <sup>th</sup> , 5 <sup>th</sup> <i>freedom</i> , tidak terbatas.	3 <sup>rd</sup> , 4 <sup>th</sup> , 5 <sup>th</sup> <i>freedom</i> , tidak terbatas. Hanya di titik-titik tertentu.
<b>Tujuan Terbang</b>	Satu, dua, atau lebih. (Tergantung kesepakatan)	Beberapa destinasi sekaligus ( <i>multiple</i> ).	Beberapa destinasi sekaligus ( <i>multiple</i> ).
<b>Kepemilikan dan Kontrol Penerbangan</b>	Kantor pusat dan kepemilikan mayoritas berasal dari negara asal maskapai.	Tempat usaha dan bisnis bisa dilakukan di negara lain.	Kantor pusat dan kepemilikan mayoritas berasal dari negara asal maskapai.
<b>Kapasitas</b>	Frekuensi penerbangan dan tipe pesawat sudah ditentukan (kuota)	Tidak terbatas (tergantung <i>approval</i> )	Bertambah dari sebelumnya (tergantung <i>approval</i> )

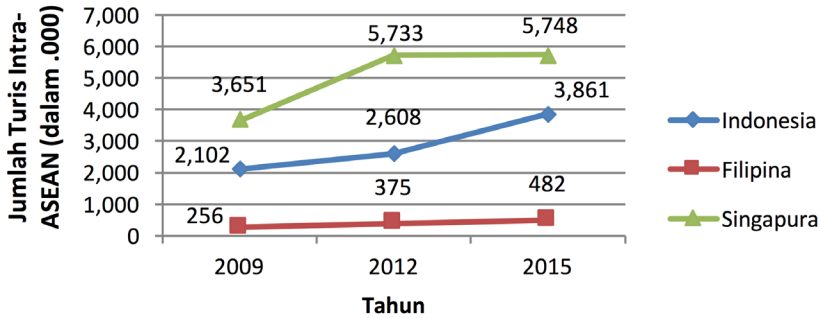
Sumber: Batari Saraswati (2014, 83).

Sebelum ada *Open Skies*, penerbangan internasional di ASEAN beroperasi berdasarkan *Air Service Agreement* (ASA) konvensional yang sifatnya bilateral. Kesepakatan kerjasama bilateral yang sudah terjalin dengan negara-negara ASEAN sebelum *Open Skies* sebenarnya sudah cukup liberal dalam penentuan rute serta pemberian jadwal terbang (Indonesia Infrastructure Initiative 2010, 18). Namun untuk mewujudkan perekonomian ASEAN yang lebih terintegrasi, negara-negara ASEAN perlu membuat kebijakan penerbangan di negaranya menjadi lebih liberal.

Berbeda dengan *Open Skies* yang ada di Uni-Eropa, *Open Skies* di ASEAN tidak sepenuhnya liberal karena hanya memberikan kebebasan terbang *Freedom of the Air* ke-1 sampai ke-5 saja. Walaupun demikian, kesepakatan kerjasama ini tetap menguntungkan bagi negara-negara

ASEAN, khususnya bagi Indonesia, Filipina, dan Singapura. Dalam satu pekan, rata-rata terdapat 263 penerbangan dengan rute Jakarta–Singapura, 111 penerbangan dengan rute Singapura–Manila, dan 10 penerbangan Manila–Jakarta (Sabre Global Demand Data 2014).<sup>3</sup>

**Gambar 2.** Jumlah Kedatangan Turis Intra-ASEAN di Indonesia, Filipina, dan Singapura Tahun 2009-2015



Sumber: Diolah penulis dari ASEAN Statistics (2015).

Secara sederhana keuntungan ini juga dapat dilihat melalui peningkatan jumlah turis intra-ASEAN yang datang ke Indonesia, Filipina, dan Singapura setiap tahunnya. Meskipun tidak sebanyak Singapura, jumlah turis intra-ASEAN yang datang ke Indonesia dan Filipina juga meningkat. Pada tahun 2015, jumlah turis asing intra-ASEAN yang datang ke Singapura mencapai 5,7 juta penumpang. Sedangkan penumpang intra-ASEAN yang datang ke Indonesia mencapai 3,8 juta penumpang dan Filipina 482 ribu penumpang. Meskipun mengalami peningkatan, jumlah turis intra-ASEAN yang datang ke Filipina masih tertinggal jauh di bawah Indonesia dan Singapura.

Pengimplementasian *Open Skies* tidak terjadi dalam satu waktu dan langsung selesai pada saat MAAS, MAFLAFS, dan MAFLPAS ditandatangani oleh seluruh negara anggota ASEAN. Implementasi kebijakan ini melibatkan proses panjang yang terus berjalan dari waktu ke waktu, bahkan hingga saat ini. Pembuatan kebijakan tidak langsung berakhir begitu saja setelah kebijakan ditentukan atau disetujui (Parsons 2001,

<sup>3</sup> Angka yang muncul merupakan jumlah total penerbangan yang tersedia pada rute tersebut dari kota pertama ke kota kedua dan sebaliknya.



464). Sebagai dampak dari integrasi perekonomian regional, terjadi perubahan kebijakan domestik yang terjadi di Indonesia dan Filipina. Dari waktu ke waktu, kebijakan di dua negara ini menjadi semakin konvergen dengan Singapura yang sejak dulu sangat liberal dalam mengatur jasa angkutan udara di negaranya.

Upaya pertama untuk meliberalisasi jasa angkutan udara di Filipina muncul saat dikeluarkannya EO 219 Tahun 1995 oleh Fidel Ramos. Pada tahun 2001, Arroyo mengeluarkan EO 32 untuk mengubah salah satu pasal dalam EO 219 terkait panel negosiasi (*negotiating panels*). Arroyo menginginkan panel negosiasi menjadi satu saja dan mengubah komposisinya menjadi Departemen Transportasi dan Komunikasi, Departemen Hubungan Luar Negeri, Departemen Pariwisata, Departemen Perdagangan dan Industri, serta *Civil Aeronautics Board* (CAB). Pada tahun 2004, Arroyo kembali merevisi pasal tersebut melalui EO 296. EO 296 menambahkan unsur pengusaha dari maskapai-maskapai dan sektor swasta dari industri pariwisata ke dalam struktur *negotiating panel*.

Pada masa kepemimpinan Benigno Aquino III, EO 32 digantikan dengan EO 28 Tahun 2011. Benigno Aquino III menginginkan adanya pemisahan antara *air negotiating panel*<sup>4</sup> dengan *air consultation panel*.<sup>5</sup> EO 28 Tahun 2011 membatasi keterlibatan maskapai-maskapai yang mengoperasikan penerbangan internasional dalam perundingan *negotiating panel* ataupun *consultation panel* hanya sebagai pengobservasi saja dalam arti tidak ada hak untuk mengambil keputusan.<sup>6</sup>

Sejak tahun 2006, Pemerintah Filipina di bawah kepemimpinan Arroyo sudah mengalihkan aktivitas penerbangan ke Diosdado Macapagal International Airport (sebelum berganti nama menjadi Clark International Airport). Hal diatur melalui EO 500 Tahun 2006. Kemudian, Benigno Aquino III mengeluarkan kebijakan '*Pocket Open Skies*'

---

<sup>4</sup> *The Philippine Air Negotiating Panel* bertanggung jawab untuk negosiasi awal yang mengarah pada kesepakatan ASA atau kerjasama sejenisnya. Proses ini melibatkan Departemen Hubungan Luar Negeri, Departemen Perdagangan dan Industri, Departemen Transportasi dan Komunikasi, Departemen Ketenagakerjaan, Departemen Pariwisata, dan CAB.

<sup>5</sup> *The Philippine Air Consultation Panel* bertanggung jawab untuk menjamin keberhasilan ASA.

<sup>6</sup> Pada masa kepemimpinan Arroyo, partisipasi pebisnis dalam *negotiating panel* adalah sebagai anggota (*member*), sehingga pebisnis juga berhak untuk bersuara dalam pengambilan keputusan.

melalui EO 29 Tahun 2011. Melalui EO tersebut, pemerintah Filipina membuka beberapa bandara (di luar Ninoy Aquino International Airport (NAIA)) sebagai *secondary points* untuk diakses oleh maskapai-maskapai asing. Seperti disebutkan di bawah ini:

“... **Section 2.** *In the negotiation of the ASAs, the Philippine Air Panels may offer and promote third, fourth, and fifth freedom rights to the country's airports other than the Ninoy Aquino International Airport (NAIA) without restriction as to frequency, capacity and the type of aircraft, and other arrangements that will serve the national interest as may be determined by the CAB.*

**Section 3.** *Notwithstanding the provisions of the relevant ASAs, the CAB may grant any foreign air carriers increases in frequencies and/or capacities in the country's airports other than the NAIA, subject to the conditions required by existing laws, rules and regulation. All grants of frequencies and/or capacities which shall be subject to the approval of the President shall operate as a waiver by the Philippines of the restrictions on frequencies and capacities under the relevant ASAs ...”*

EO 29 memperbolehkan maskapai asing untuk menambah frekuensi penerbangan mereka di atas jumlah yang sebelumnya sudah disepakati melalui ASA bilateral tanpa negosiasi ulang. Pemerintah mendorong CAB dan *Philippine Air Panel* untuk lebih agresif dalam menjalin ASA bilateral baru dengan negara-negara lainnya. Pemerintah Filipina meyakini bahwa semakin banyak negara lain yang bekerjasama dengan negaranya melalui ASA bilateral, maka akan meningkatkan jumlah maskapai asing yang mendarat di bandara-bandara *secondary points* mereka. Dari setiap pesawat yang mendarat dan setiap penumpang internasional yang tiba di bandara akan menghasilkan keuntungan berupa *landing charge* dan *passenger charge*. Ditambah lagi aktivitas penerbangan internasional seperti ini juga mendatangkan keuntungan-keuntungan tidak langsung, misalnya dalam sektor pariwisata, dan lain-lain.

“... **Section 5.** *In no case shall the CAB grant to any foreign air carrier cabotage traffic rights of any kind, i.e., the right to transport passengers and goods between two or more points within the Philippines ...*”

Meskipun dalam *Section 5* EO 29 Tahun 2011 pengoperasian rute domestik oleh maskapai asing tetap dilarang, kebijakan ini sempat menuai protes dari maskapai-maskapai lokal Filipina, terutama PAL dan Cebu Pacific. Menurut PAL dan Cebu Pacific, jika maskapai asing boleh meningkatkan frekuensi penerbangan di Filipina, maka maskapai Filipina harus mendapatkan manfaat yang setimpal dan juga mendapat hak terbang tambahan di negara lainnya (Gulf News, 5 September 2013).

Upaya pemerintah Filipina untuk meningkatkan penerbangan internasional tidak berhenti sampai di situ saja. Pada bulan Mei 2012, pemerintah Filipina menghimbau seluruh maskapai untuk mengurangi 30 persen frekuensi penerbangan domestik mereka di NAIA. Pemerintah Filipina memberikan tenggat waktu hingga 5 Juli 2012. Carmello Arcilla, Direktur Eksekutif CAB, menekankan bahwa kebijakan tersebut bukan bertujuan untuk melemahkan maskapai penerbangan lokal. Menurut Arcilla, kebijakan tersebut memang harus diambil agar para maskapai menata ulang jadwal penerbangan mereka. Hal ini berkaitan dengan keselamatan penerbangan dan keterbatasan *runway* di NAIA seperti kepadatan bandara meningkatkan frekuensi *delay* penerbangan, pemborosan bahan bakar, dan kekecewaan konsumen (Rappler, 11 Juni 2012). Tetapi, tujuan sebenarnya dari pembuatan kebijakan ini adalah untuk menyediakan slot kosong bagi maskapai asing yang mengoperasikan penerbangan internasional di NAIA.

Jika pemerintah Filipina sudah mengambil langkah sedikit demi sedikit untuk meliberalisasi jasa angkutan udara di negaranya sejak tahun 2011, hingga akhir tahun 2015 pemerintah Indonesia belum mengeluarkan kebijakan apapun. Pada Februari 2016, barulah pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2016 tentang pengesahan Protokol 1 dan Protokol 2 dalam kesepakatan MAFLPAS. Kemudian pada bulan Mei di tahun yang sama, pemerintah Indonesia juga mengesahkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang

Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

Pada 12 Mei 2016, Joko Widodo menandatangani Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang 'Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal'. Berdasarkan Peraturan Presiden tersebut, dalam sektor perhubungan udara terdapat keleluasaan yang diberikan kepada investor melalui penentuan batas maksimal saham asing yang cukup tinggi. Penanaman modal asing maksimal pada jasa penunjang angkutan udara (sistem reservasi melalui komputer, pelayanan di darat untuk penumpang dan kargo/*ground handling*, dan penyewaan pesawat udara/*aircraft leasing*) adalah 67 persen. Pelayanan jasa terkait bandar udara, jasa ekspedisi muatan pesawat udara, dan agen penjualan umum (*General Sales Agent/GSA*) perusahaan angkutan udara asing juga diperbolehkan untuk melibatkan investasi asing hingga 67 persen. Hanya lima sektor bisnis perhubungan udara yang batas maksimal kepemilikan modal asingnya tidak bertambah dengan tetap berada di angka 49 persen, yaitu: jasa bandara, angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri, angkutan udara niaga berjadwal luar negeri, angkutan udara niaga tidak berjadwal, dan angkutan udara bukan niaga.

Untuk meningkatkan daya saing Indonesia dalam *ASEAN Open Skies* dan mengembangkan sistem logistik, Ignasius Jonan (Menteri Perhubungan) memang berencana untuk meningkatkan partisipasi investor asing. Salah satunya adalah dengan memperbolehkan kepemilikan asing hingga 67 persen pada bidang-bidang *air traffic navigation*, *ground handling*, dan perusahaan-perusahaan jasa lainnya yang mendukung aktivitas transportasi. Hal ini diwujudkan melalui revisi daftar bidang usaha yang tertutup (*negative investment list*).

Rencana Ignasius Jonan tersebut memang tepat karena pengembangan jasa angkutan udara di suatu negara seringkali terhambat akibat adanya regulasi terkait kepemilikan (*ownership*) yang terlalu ketat (Cline, 2016: 558). *Open Skies* di Uni-Eropa tidak menghadapi hambatan yang seperti ini karena batas kepemilikan saham asing tidak dibatasi antar negara-negara anggota Uni-Eropa. Di ASEAN, kepemilikan asing

masih diregulasi dengan ketat dan setiap negara memiliki ketentuannya masing-masing.

**Tabel 2.** Batas Kepemilikan Saham Asing dalam Investasi Penerbangan Komersial di Seluruh Negara Anggota ASEAN

Negara ASEAN	Batas Kepemilikan Asing dalam Investasi Penerbangan Komersial
Indonesia	Maksimum kepemilikan saham oleh orang asing 49%
Singapura	Maksimum kepemilikan saham oleh orang asing 51%
Filipina	Maksimum kepemilikan saham oleh orang asing 40%
Brunei	Maksimum kepemilikan saham oleh orang asing 51% hingga 80% tergantung persetujuan pemerintah.
Kamboja	Ada batasan, tetapi tidak ada angka persentase yang pasti (tergantung persetujuan pemerintah)
Malaysia	Maksimum kepemilikan saham oleh orang asing 49%
Myanmar	Ada batasan, tetapi tidak ada angka persentase yang pasti (tergantung persetujuan pemerintah)
Vietnam	Maksimum kepemilikan saham oleh orang asing 30% hingga 100% tergantung persetujuan pemerintah.
Laos	Ada batasan, tetapi tidak ada angka persentase yang pasti
Thailand	Maksimum kepemilikan saham oleh orang asing 49%

Sumber: DBS Group Research (2015, 9).

Rata-rata negara ASEAN masih cukup protektif dalam hal penanaman modal asing. Meskipun negara-negara ini terus berusaha meningkatkan koordinasi dan kerjasama intra-ASEAN di bidang ekonomi, para pemimpinnya masih enggan memberikan keleluasaan dalam penanaman modal asing meskipun untuk sesama negara anggota ASEAN.

#### REGIONALISME ASEAN DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MENDORONG TERJADINYA KONVERGENSI KEBIJAKAN

Ketika pertama kali dibentuk pada tahun 1967, ASEAN didominasi oleh pemimpin-pemimpin kuat dari masing-masing negara dan beberapa di antaranya adalah pemimpin otoriter atau sudah berkuasa selama beberapa dekade: Mahathir Mohamad, Lee Kuan Yew, Ferdinand Marcos, Soeharto, dan Prem Tinsulanond. Beberapa di antara tokoh ini merupakan pemimpin yang berjasa atas kemerdekaan bangsanya, sehingga kecil kemungkinan membagi kekuasaan yang mereka miliki dengan suatu lembaga supra-nasional.

Kerjasama ASEAN dibentuk untuk mengurangi tensi dan kompetisi intra-ASEAN. Dengan mendorong perkembangan sosial-ekonomi domestik secara bersama-sama, integrasi negara-negara ASEAN juga di-

harapkan dapat ‘menangkis’ serangan dari luar regional mereka. Fokus perhatian utama mereka adalah untuk mempertahankan kedaulatan negara masing-masing setelah merdeka dari kolonialisme sambil menjaga agar negara-negara yang lokasinya berdekatan ini tetap damai (Narine 2002, 3-13). Para tokoh pemimpin ini menciptakan ASEAN sebagai institusi yang cukup kuat untuk mencegah terjadinya perang kembali, tetapi juga memastikan bahwa sekretariat ASEAN tidak akan memiliki kekuasaan untuk ‘mendikte’ suatu keputusan kepada negara anggotanya secara individual ataupun membayang-bayangi (*overshadow*) kepemimpinan nasional (Kurlantzick 2012, 14). Karakteristik regionalisme ASEAN yang seperti ini turut memengaruhi pola pengadopsian kebijakan dari tingkat regional ke dalam ranah domestik masing-masing negara anggotanya.

Pengorganisasian *Open Skies* di ASEAN jauh berbeda dengan *Open Skies* di Uni-Eropa (Dy 2014, 11). Salah satu perbedaan yang paling jelas, *Open Skies* di ASEAN tidak dikendalikan oleh institusi supranasional apapun. Izin mendarat dan manajemen lalu lintas udara masih dikendalikan oleh sepuluh otoritas penerbangan berbeda yang ada di masing-masing negara ASEAN. Perbedaan lainnya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3. Perbandingan antara *Open Skies* di Uni-Eropa dan ASEAN

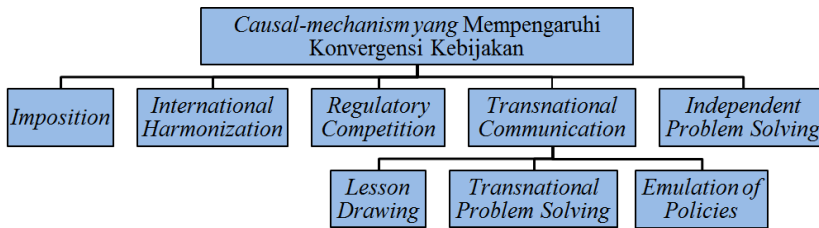
	Uni-Eropa (1997)	ASEAN (2015)
<b>Kebebasan Terbang Berdasarkan Chicago Convention</b>	1 <sup>st</sup> , 2 <sup>nd</sup> , 3 <sup>rd</sup> , 4 <sup>th</sup> , 5 <sup>th</sup> , 6 <sup>th</sup> , 7 <sup>th</sup> , 8 <sup>th</sup> , 9 <sup>th</sup> freedom	1 <sup>st</sup> , 2 <sup>nd</sup> , 3 <sup>rd</sup> , 4 <sup>th</sup> , 5 <sup>th</sup> freedom
<b>Batas Kepemilikan Asing dalam Investasi</b>	Tidak ada batas untuk sesama anggota Uni-Eropa	Maksimal 49% untuk sesama anggota ASEAN
<b>Pembatasan harga dan kapasitas</b>	Tidak ada	Tidak ada
<b>Regulator Tunggal Industri Penerbangan</b>	Ada	Tidak ada. Masing-masing negara memiliki hukum dan regulasi sendiri.

Sumber: Batari Saraswati (2014, 84)

Menurut Holzinger dan Knill, terdapat lima faktor yang dapat menyebabkan konvergensi kebijakan antar negara, yaitu: *imposition*, *international harmonization*, *regulatory competition*, *transnational communication*, dan *independent problem-solving*. Faktor-faktor ini disebut mekanis-

me kausal (*causal mechanism*) karena dapat berdiri sendiri atau saling berkaitan sehingga menstimulasi terjadinya kemiripan kebijakan yang diadopsi oleh beberapa negara (Holzinger dan Knill, 2005: 779-786).

Gambar 3. *Causal-Mechanism* yang Mendorong Konvergensi Kebijakan antarnegara Menurut Holzinger dan Knill



Jika dianalisis menggunakan konsep *causal mechanism* Holzinger dan Knill, ASEAN *Open Skies* terjadi karena adanya *international harmonization*. Negara-negara ASEAN berusaha membuat kesepakatan dengan harmoni dengan menggunakan prinsip-prinsip kepekaan, kesantunan, dan penerimaan terhadap keputusan bersama. Sistem seperti ini seolah-olah memang dirancang untuk memfasilitasi kolaborasi dan pembentukan konsensus tanpa konfrontasi ataupun unsur paksaan (Chua, 2013: 62-63).

ASEAN mengadopsi *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) sebagai prinsip dasar yang paling fundamental dalam hubungan antar sesama anggotanya. Prinsip-prinsip dalam TAC ini adalah 1) Saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, integritas wilayah, dan identitas nasional setiap bangsa; 2) Setiap negara berhak untuk memimpin bangsanya dan bebas dari berbagai macam bentuk intervensi, subversi, ataupun koersi; 3) Tidak saling mengintervensi dalam urusan internal negara masing-masing, dan; 4) Segala penyelesaian perselisihan atau pengambilan keputusan dilakukan dengan cara damai.

Karena sudah tergabung dalam ASEAN, setiap negara-negara anggotanya memiliki komitmen untuk mendukung program-program yang sudah direncanakan bersama yang salah satunya adalah mengintegrasikan perekonomian melalui ASEAN *Economic Community*. Dalam

pembentukan kerjasama *Open Skies* di ASEAN tidak ada unsur *imposition*. Tidak ada tekanan, paksaan, ataupun kekuasaan asimetris yang memaksa pemerintahan suatu negara untuk mengadopsi kebijakan ini. Untuk mencapai konsensus dilakukan musyawarah hingga mencapai mufakat. Jika terdapat pertentangan pendapat, mereka akan mengesampingkan hal tersebut untuk dibahas di pertemuan selanjutnya dan memfokuskan pembahasan hari itu pada hal-hal yang sudah mereka setuju bersama saja.

*ASEAN Secretary General* ke-10 yang menjabat dari tahun 1998-2002, Rodolfo Severino, Jr. mengatakan:

“ASEAN is an inter-governmental organisation where decisions are based on consensus of all the member countries. It is not, and was not meant to be, a supranational entity acting independently of its members. It has no regional parliament or council of ministers with law-making powers, no power of enforcement, and no judicial system. Much less is it like NATO, with armed forces at its command, or the UN Security Council, which can authorise military action by its members under one flag.”

Semua keputusan yang dibuat oleh ASEAN merupakan hasil dari konsensus semua negara anggotanya. ASEAN bukan institusi supra-nasional dan tidak akan menjadi institusi supra-nasional. ASEAN juga tidak memberikan kekuasaan untuk mengambil keputusan sendiri atas nama seluruh negara anggotanya pada Sekretariat ASEAN, dan tidak bisa memerintahkan militer untuk bertindak dibawah satu bendera (ASEAN 1999).

Negara-negara anggota ASEAN mengambil tindakan berdasarkan hubungan personal dan *peer influence*, bukan berdasarkan aturan-aturan baku yang kaku (Dy, 2014: 11). Pengimplementasian kesepakatan bersifat fleksibel—meskipun sudah ditandatangani kesepakatan tersebut tidak wajib langsung diimplementasikan. Misalnya, dalam kesepakatan *Open Skies* mereka merumuskan ‘ASEAN minus X’ sebagai wujud toleransi bagi negara-negara yang belum siap. Negara-negara yang membutuhkan waktu tambahan untuk mempersiapkan infrastruktur



penerbangan diperbolehkan untuk menunda pengimplementasian *Open Skies*. Sistem pengambilan keputusan yang tanpa paksaan dan tekanan seperti ini dapat memuaskan semua pihak dengan memberi solusi yang tidak merugikan salah satu negara.

Menurut Holzinger dan Knill, *regulatory competition* juga terjadi akibat adanya integrasi ekonomi regional, tetapi integrasi ASEAN dan konvergensi kebijakan penerbangan yang terjadi tidak dapat dikategorikan sebagai *regulatory competition*. Pada *regulatory competition*, integrasi ekonomi menghasilkan tekanan dari persaingan yang kompetitif sehingga pemerintah suatu negara mengubah kebijakannya. Perubahan kebijakan yang terjadi dapat berupa peningkatan-penurunan standar produk atau menurunkan standar pada proses produksi lebih erat kaitannya dengan perdagangan internasional yang memperjual-belikan 'barang'. Bisnis penerbangan yang dibahas dalam *Open Skies* termasuk dalam kategori 'jasa', sehingga konsep *regulatory competition* tidak relevan dalam konteks ini.

*Open Skies* di ASEAN juga bisa terjalin karena adanya proses komunikasi antarnegara (*transnational communication*). Jika menggunakan konsep Holzinger dan Knill, bentuk komunikasi yang terjalin antara negara-negara dalam pertemuan tahunan *ASEAN Summit* dan *ASEAN Transport Ministers Meeting* merupakan *transnational problem solving*. Adanya komunikasi seperti ini menjadi dasar yang penting dalam proses harmonisasi internasional. Konvergensi tidak terjadi melalui proses transfer kebijakan melainkan melalui kesamaan persepsi atas masalah serupa yang dihadapi di masing-masing negara dan pertukaran pengetahuan yang harus diuji kebenarannya melalui pengadopsian kebijakan di tingkat domestik.

Pertukaran informasi dan pengetahuan antar negara menjadi hal yang paling esensial untuk membuat *transnational communication* ini menjadi efektif. Kebijakan yang diadopsi oleh masing-masing negara di ranah domestiknya akan semakin konvergen jika negara-negara ini memiliki ikatan yang kuat antara satu sama lain (Simmons dan Elkin 2004 dalam Holzinger dan Knill 2005, 791). Oleh karena itu, interaksi yang terjalin di antara Indonesia, Filipina, Singapura, menjadi lebih

intensif dan mendalam karena mereka berada dalam satu institusi regional yang sama (Kern 2000, 267 dalam Holzinger dan Knill 2005, 791).

Konvergensi kebijakan yang terjadi antara Indonesia, Filipina, dan Singapura juga tidak dapat dikategorikan sebagai *independent problem solving*. Negara-negara ini berusaha menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dengan membangun kesadaran sebagai satu kesatuan regional (Weber 2009, 7-8). Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, Indonesia, Filipina, dan Singapura harus menghadapi hambatan dan tantangan yang beragam dalam mengembangkan sektor jasa angkutan udara di negara masing-masing. Regionalisme akan menguntungkan karena dapat meningkatkan kesejahteraan di negara-negara yang terlibat. Jika beberapa negara memiliki kebijakan yang 'mirip' (konvergen), lingkungan bisnis akan menjadi lebih mudah untuk dikenali dan diprediksi. Harmonisasi kebijakan lintas batas dapat mendorong peningkatan efisiensi, memperbesar skala cakupan pasar, serta meminimalisir resiko-resiko melalui pembuatan kebijakan bersama-sama (El-Agraa, 1999: 35).

Bentuk komunikasi antar negara yang terjalin dalam kesepakatan *Open Skies* juga tidak dapat dikategorikan sebagai *lesson-drawing*. Meskipun Uni-Eropa sudah lebih dahulu memberlakukan *Open Skies* di region mereka, *ASEAN Open Skies* sangat berbeda dengan yang ada di Uni-Eropa. Di Uni-Eropa, pelaksanaan *Open Skies* diawasi oleh European Commission. European Commission sebagai *supranational body* juga mendapatkan delegasi wewenang dari pemerintah Uni-Eropa sehingga memiliki otoritas untuk melakukan negosiasi dengan pihak ketiga seperti Uni Emirat Arab, Qatar dan Turki (European for Fair Competition 2015). ASEAN menggunakan caranya sendiri untuk menerapkan *Open Skies* tanpa kendali institusi supra-nasional seperti itu. *ASEAN Open Skies* beroperasi di bawah otoritas masing-masing negara (Investor Daily, 2016). Negosiasi dengan pihak ketiga juga dilakukan oleh seluruh pemimpin dari masing-masing negara ASEAN tanpa perwakilan. Karena itulah *ASEAN Open Skies* tidak dapat dikategorikan sebagai *lesson-drawing* karena ASEAN tidak 'meniru' atau belajar dari pengalaman Uni-Eropa.

Kesepakatan *Open Skies* meliputi beberapa kebebasan di udara (*freedom of the air*), dalam arti semakin banyak poin kebebasan yang diratifikasi maka akan semakin signifikan pula pengaruhnya terhadap perekonomian suatu negara (Button 2009). Dalam laporan penelitian OECD yang berjudul *Liberalisation of Air Transport: Policy Insight and Recommendations*, dikatakan bahwa liberalisasi jasa angkutan udara tidak selalu menghasilkan perubahan yang drastis. OECD memberi contoh kasus *Open Skies* antara AS dengan negara-negara Uni Eropa, di mana pasar penerbangan di sana memang sudah relatif terbuka. Menurut OECD, *Open Skies* bisa berdampak positif atau netral, tergantung dari keketatan rezim penerbangan sebelumnya yang digantikan oleh kebijakan *Open Skies* baru. Tidak hanya itu, ketika liberalisasi dilakukan, kebebasan harus benar-benar diberikan kepada semua aspek yang terlibat dalam rantai aktivitas penerbangan – pihak bandara, *air navigation services*, dan *stakeholders* lainnya (International Transport Forum 2015). Karena dilakukan secara bertahap, perubahan yang dihasilkan dari pemberlakuan *Open Skies* di ASEAN pun terasa tidak terlalu drastis.

## KESIMPULAN

Jika berbicara tentang konvergensi kebijakan antar negara, kita tidak dapat mengabaikan karakteristik regionalisme suatu wilayah. Faktor-faktor pemicu terjadinya konvergensi kebijakan pada institusi regional yang *supranationalist* (institusi dengan otonomi maksimal) akan berbeda dengan institusi regional yang *intergovernmentalist* (institusi dengan otonomi minimal). Konvergensi kebijakan melalui *imposition* hanya bisa dilakukan oleh institusi regional yang *supranationalist*. Sedangkan, pada institusi regional yang *intergovernmentalist*, konvergensi kebijakan dapat terjadi karena adanya *international harmonization*, *regulatory competition*, dan *transnational communication*.

ASEAN sebagai institusi regional yang *intergovernmentalist*, wewenang pengambilan keputusan tertinggi masih berada di masing-masing kepala negara atau kepala pemerintahan. Kerjasama ASEAN dibentuk untuk mengurangi tensi dan kompetisi intra-ASEAN. Dengan men-

dorong perkembangan sosial-ekonomi domestik secara bersama-sama, integrasi negara-negara ASEAN juga diharapkan dapat ‘menangkis’ serangan dari luar regional mereka (*self-help mechanism*). Dalam kasus ASEAN *Open Skies*, konvergensi kebijakan jasa angkutan udara antar negara-negara anggotanya terjadi karena adanya *international harmonization* dan *transnational communication (problem solving)*.

#### DAFTAR PUSTAKA

- ABS-CBN. 2006. “EU Confirms Lifting Safety Ban on All Philippines Airlines.” <http://news.abs-cbn.com/business/06/25/15/eu-confirms-lifting-safety-ban-all-philippine-airlines>. (3 Februari 2017).
- Alves, Vera dan Rosa Forte. 2013. “A Cournot Model for Analysing the Effects of An Open Skies Agreement.” dalam *Centro de Economia e Finanças da UP Working Paper*. 1-26.
- BBC. Tanpa tahun. “Indonesian Carriers Cleared for US Flight After Nine-Year Ban.” <http://www.bbc.com/news/business-37091566>. (3 Februari 2017).
- Börzel, Tanja A. 2011. “Comparative Regionalism: A New Research Agenda.” dalam *KFG Working Paper Series*, No. 28.
- Button, K. 2009. “The Impact of US-EU “Open Skies” Agreement on Airline Market Structures and Airline Networks.” *Journal of Air Transport Management* 15 (No.2): 59-71.
- Chua, Jiakai Jeremy. 2013. *The Heavens Were Not Free: Towards Airline Deregulation & Multilateral Open Skies in The US, EU, & ASEAN Cases*. Skripsi. Nashville: Vanderbilt University.
- Cline, Hannah E. 2016. “Hijacking Open Skies: The Line Between Tough Competition And Unfair Advantage In The International Aviation Market.” *Journal of Air Law and Commerce* 81 (-): 529-559.
- Creswell, John W. 2003. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Lincoln: Sage Publications Inc.
- DBS Group Research. 2015. *Regional Industry Focus: ASEAN Airlines*. Singapore: DBS Vickers Securities.
- Doganis, Rigas. 2005. *Flying Off Course: The Economics of International Airlines, 2nd Edition*. London: Routledge.

- Dy, Michelle. 2014. "Opening ASEAN's Skies, The ASEAN Way: Lessons from The European Experience And The Prospects Of An Integrated Aviation Market." <https://ssrn.com/abstract=2426438> (17 November 2016).
- El-Agraa, A, 1999. *Regional Integration: Experience, Theory, and Measurement*. London: Macmillan.
- Europeans for Fair Competition. Tanpa tahun. "European Commission Wins Four Open-Skies Mandates." <http://e4fc.eu/european-commission-wins-four-open-skies-mandates/> (4 Februari 2017).
- Forsyth, P., J. King, C. L. Rodolfo, dan K. Trace. 2004. "Preparing ASEAN for Open Sky." dalam *AADCP Regional Economic Policy Support Facility Research Project*, 02/008 Februari 2004: 1-165.
- Gönenc, Rauf dan Giuseppe Nicoletti. 2001. "Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transportation." dalam *OECD Economic Studies 1* (No.32): 184-223.
- Gulf News. Tanpa Tahun. "Carriers Opposed Open Skies." <http://gulfnews.com/news/asia/philippines/carriers-opposed-open-skies-policy-1.1227787>. (25 Februari 2017).
- Henning, C. Randal, 2011. "Economic Crises and Institutions for Regional Economic Cooperation." dalam *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, No.81 +VOF 2011.
- Holzinger, Katharina dan Cristoph Knill. 2005. "Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence." *Journal of European Public Policy* 12 (-): 775-796.
- ICAO. 2013. *Benefits of Air Services Liberalisation to the Singapore Economy*. Dipresentasikan dalam *Worldwide Air Transport Conference (ATCONF) Sixth Meeting Montréal*, 18-22 Maret.
- Indonesia Infrastructure Initiative. 2010. *Indonesia's Strategy for Open Skies: Initial Review And Scoping Study*. Jakarta: Indonesia Infrastructure Initiative.
- International Transport Forum. 2015. "Liberalisation of Air Transport. Summary: Policy Insight and Recommendations." dalam *OECD Research Report*.

- Investor Daily. 2016. *Dukung Implementasi ASEAN Open Sky, INACA Usulkan Regulasi Tunggal ASEAN*. Selasa, 26 April. hlm. 16.
- Knill, Cristoph. 2005. "Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors" *Journal of European Public Policy* 12 (-): 764-774.
- Kurlantzick, Joshua. 2012. *ASEAN's Future and Asian Integration*. New York: Council on Foreign Relations.
- Lim, Weiqiang. 2014. "The Politics of Flying: Aeromobile Frictions In A Mobile City." dalam *Journal of Transport Geography* 38 (-): 92-99.
- Narine, Shaun. 2002. *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*. Bolder: Lynne Rienner
- Neumann, William Lawrence. 2006. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches, Seventh Edition*. Edinburgh: Pearson Education Limited.
- Ng, Joshua. 2009. "The Impact on Airports in Southeast Asia: What Deregulation Means." [http://ardent.mit.edu/airports/ASP\\_exercises/2009%20reports/Deregulation%20in%20SE%20Asia%20Ng.pdf](http://ardent.mit.edu/airports/ASP_exercises/2009%20reports/Deregulation%20in%20SE%20Asia%20Ng.pdf). (16 Oktober 2016).
- Rappler. Tanpa Tahun. "Airlines May Reduce Their Manila Flights by 30% Starting July." <http://www.rappler.com/business/6812-local-airlines-may-reduce-their-manila-flights-by-30-in-july> (25 Februari 2017).
- Sabre Global Demand Data. 2014. "A Busy Aerial Network." <https://www.sabreairlinesolutions.com/home/resources/whitepapers>. (28 November 2015).
- Saraswati, Batari. 2014. *Assessment of Airline-Airport Cooperation Under Liberalization: A Network Model Approach and Perspectives From Southeast Asia*. Disertasi Doktoral. Tokyo: Tokyo Institute of Technology.
- Singapore Ministry of Transport. 2007. "Speech by Mr. Raymond Lim, Minister for Transport and Second Minister for Foreign Affairs, at The Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Transportation Ministers Meeting, 30 March 2007, 9.00am, at Adelaide, Australia." [https://www.mot.gov.sg/News-Centre/News/2007/Speech-By-Mr-Raymond-Lim,Minister-For-Transport-And-Second-](https://www.mot.gov.sg/News-Centre/News/2007/Speech-By-Mr-Raymond-Lim,Minister-For-Transport-And-Second)

-Minister-For-Foreign-Affairs,At-The-Asia-Pacific-Economic-Cooperation-(APEC)-Transportation-Ministers-Meeting,30-March-2007,-9-00am,At-Adelaid/. (27 Februari 2017).

Sochor, Eugene. 1991. *The Politics of International Aviation*. London: Macmillan.

Weber, Katja. 2009. *ASEAN: A Prime Example of Regionalism in Southeast Asia*. Dipresentasikan dalam *The European Union and Comparative Regionalism*, 6 April.