



Pelaksanaan ASEAN Single Aviation Market dalam Industri Penerbangan di Indonesia

Aldy Akbar Maulana

Prodi Hubungan Internasional, Universitas Padjadjaran, Indonesia; aldy17002@mail.unpad.ac.id

Hasan Sidik

Prodi Hubungan Internasional Universitas Padjadjaran, Indonesia; hasan.sidik@unpad.ac.id

Deasy Silvy Sari

Pusat Studi Keamanan dan Internasional, Universitas Padjadjaran, Indonesia; deasy.silvy@unpad.ac.id

| submit: 04-07-2021

| accept: 05-08-2021

| publish: 10-08-2021

Keywords

ASEAN Single Aviation Market, International Regime, Indonesia, Regional Integration

ABSTRACT

This study aims to determine the implementation of ASAM in the aviation industry in Indonesia. The author uses qualitative methods to analyze in depth the phenomena that occur. Sources of data come from document-based research in the form of official documents, interviews with sources, and internet-based research in the form of books, journals, news, and other reference sources from the internet. Researchers use international regime theory to look at the characteristics of the regime in ASAM and include it in the conventional structuralism approach to see the development of regime implementation in Indonesia. This article shows that ASAM has fulfilled the characteristics of the international regime in ASEAN, as seen from the principles, norms, and rules of procedure that make up the regime. ASAM is a long-term commitment to regional integration through aviation liberalization. However, the formation and application of ASAM is still based on the interests of the state. The ASAM policy in Indonesia still has protectionism in its implementation. The implementation of ASAM in Indonesia is only applied to international flights. Meanwhile, domestic flights still maintain the cabotage principle.

Kata Kunci

ASEAN Single Aviation Market, Rezim Internasional, Indonesia, Integrasi Kawasan

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan ASAM dalam industri penerbangan di Indonesia. Penulis menggunakan metode kualitatif untuk menganalisis secara mendalam terkait fenomena yang terjadi. Sumber data berasal dari *document-based research* berupa dokumen resmi, wawancara dengan narasumber, dan *internet-based research* berupa buku, jurnal, berita, maupun sumber rujukan lain dari internet. Periset menggunakan teori rezim internasional untuk melihat karakteristik rezim di dalam ASAM dan memasukannya ke dalam skema pendekatan *conventional structuralism* untuk melihat perkembangan implementasi rezim di Indonesia. Artikel ini menunjukkan bahwa ASAM telah memenuhi karakteristik rezim internasional di ASEAN, terlihat dari prinsip, norma, dan aturan prosedur yang membentuk rezim. ASAM menjadi sebuah komitmen jangka panjang untuk melakukan integrasi kawasan melalui liberalisasi penerbangan. Namun, pembentukan hingga pengaplikasian ASAM masih didasarkan pada kepentingan negara. Kebijakan ASAM di Indonesia masih terdapat proteksionisme terhadap pelaksanaannya. Pelaksanaan ASAM di Indonesia hanya diterapkan pada penerbangan internasional. Sedangkan penerbangan domestik masih mempertahankan prinsip *cabotage*.

PENDAHULUAN

Penerbangan memberikan sumbangan besar dalam kemajuan teknologi dengan memudahkan orang untuk melakukan perjalanan melalui transportasi udara. Pelayanan udara mengalami perluasan yang pesat, khususnya dengan penerbangan komersial dan penerbangan sipil dengan kemajuan teknologi dan dukungan negara masing-masing perluasan layanan udara yang tidak terhalang dan sangat besar dapat terjadi (Handley Page, 1927, hal 1005). Dalam beberapa dekade terakhir penggunaan ruang udara berkembang pesat. Negara-negara di dunia banyak melakukan aktifitas kerjasama transportasi dalam mengantisipasi perubahan yang terjadi di dalam industri penerbangan. Kerjasama yang dilakukan tersebut merupakan kebijakan langit terbuka, kerjasama ini terjadi di berbagai belahan dunia tak terkecuali ASEAN.

ASEAN memiliki Visi ASEAN 2020 yang memandang ASEAN sebagai suatu komunitas harmoni bagi negara-negara Asia Tenggara ditandai dengan perdamaian, stabilitas, kemakmuran, berwawasan ke luar, dan saling berbagi ikatan yang kuat dalam kemitraannya (Macdonald, 2019). Kemudian visi tersebut mengarah pada *Bali Concord II* tahun 2003 yang meletakkan dasar bagi komunitas ASEAN (*ASEAN Community*). Hasil dari *Bali Concord II* tersebut, ASEAN memiliki tiga pilar utama dalam *ASEAN Community*, yaitu *ASEAN Economic Community*, *ASEAN Political Community* dan *ASEAN Socio-Cultural Community* (ASEAN Secretariat, 2013). *ASEAN Economic Community* (AEC) adalah sebuah wadah kerja sama antara negara-negara ASEAN mengenai integrasi ekonomi di kawasan Asia Tenggara. Sebuah integrasi ekonomi yang disepakati untuk mendorong peningkatan arus barang, jasa dan modal di dalam suatu kawasan.

Di dalam AEC terdapat poin mengenai liberalisasi arus jasa, liberalisasi tersebut

menghasilkan liberisasi jasa penerbangan di kawasan Asia Tenggara yaitu *ASEAN Single Aviation Market* (ASEAN Secretariat, 2013). *ASEAN Single Aviation Market* (ASAM) merupakan perjanjian antara negara ASEAN dan seperangkat aturan yang dirancang guna mempermudah operasi penerbangan di seluruh negara ASEAN (AeroProfessional, 2019). ASAM dirancang di Kamboja pada 2004 saat pertemuan antar menteri perhubungan negara-negara di Asia Tenggara, (A. K.-J. Tan, 2018). Tahapan penerapan *ASEAN Single Aviation Market* telah dilakukan mulai dari 2008 (ASEAN). Tujuan penetapan tindakan strategis ini adalah untuk meliberalisasi layanan udara dan memberlakukan lingkungan pasar tunggal transportasi udara. ASAM yang bisa juga dikenal sebagai *ASEAN Open Sky Policy*¹ memberikan kesempatan yang luas bagi para perusahaan penerbangan dalam melaksanakan elemen-elemen *traffic rights* (hak angkut udara) yang didasarkan dari perjanjian bilateral dan multilateral (Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, 2014).

Sejalan dengan tujuan demi mewujudkan program ASEAN yaitu *Master Plan on ASEAN Connectivity* yang memiliki kaitan dengan kebijakan ASAM dalam bidang transportasi udara. ASAM diharapkan dapat membuat peningkatan konektivitas bagi masyarakat ASEAN dalam meningkatkan perekonomian negara anggota dalam berbagai bidang (ASEAN Secretariat, 2011). Dengan tujuan dalam memajukan integrasi ekonomi kawasan dan konektivitas kawasan, maka diadopsi sebuah kerangka untuk merealisasikan kebijakan langit terbuka ASEAN yaitu *Roadmap for Integration of Air Travel Sector* (RIATS). Kerangka kerja operasionalisasi ASAM ini telah diselesaikan, meliputi tiga perjanjian penunjang ASAM yakni *ASEAN Multilateral on Air Service* (MAAS), *ASEAN Multilateral Agreement in the Full Liberalization of Air Freight Services*

¹ Dalam penelitian ini ASAM dan ASEAN Open Sky Policy mempunyai makna yang sama

(MAFLAFS), dan ASEAN *Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Passenger Air Service* (MAFLPAS) (ASEAN, 2015).

Pada ASEAN *Transport Ministers* (ATM) Meeting ke 13 pada November 2007 di Singapura, para Menteri Transportasi negara-negara ASEAN menegaskan kembali komitmen mereka terhadap tujuan RIATS. Pada pertemuan itu komitmen RIATS dalam layanan penumpang berhasil di masukan ke dalam dua perjanjian yaitu MAAS dan MAFLPAS yang diadopsi pada 2009 dan 2010 (A. K.-J. Tan, 2018). Target liberalisasi penerbangan dari RIATS dilakukan secara bertahap melalui MAAS, MAFLPAS, MAFLAFS dan pelaksanaan protokolnya. - Protokol pelaksanaan dari ketiga perjanjian tersebut membahas hak akses pasar dengan pemberlakuan protokol 1 (satu) sampai 6 (enam) (A. K. J. Tan, 2010). Dalam protokol tersebut ASAM mengesahkan negara-negara ASEAN untuk mengadopsi *Freedoms of the Air* sampai pada tingkatan ke-5 (*Fifth Freedom Right*) (A. K. J. Tan, 2010).

Pada pelaksanaan ASAM sendiri terdapat batasan cakupan penerapan liberalisasi jasa penerbangan yang meliputi dua elemen yaitu elemen ekonomi dan elemen teknik (ASEAN, 2011b). Elemen ekonomi ASAM terdiri dari akses pasar, *charters*, kepemilikan dan kendali maskapai, tarif, kegiatan komersial, hukum persaingan dan kebijakan, perlindungan konsumen, rertibusi bandara, penyelesaian sengketa, dan keterlibatan pihak ketiga sebagai mitra dialog. Sedangkan elemen teknik ASAM meliputi keselamatan penerbangan, keamanan penerbangan dan manajemen lalu lintas udara. ATM sebagai badan transportasi tertinggi ASEAN (ASEAN, n.d.) menjadi pembuat kebijakan dalam penerbangan arah kebijakan di bidang transportasi udara serta membahas masalah-masalah yang menjadi kepentingan bersama, dengan membuat kelompok kerja ASEAN *Air Transport Working Group* (ATWG). ATWG juga didukung oleh sub-kelompok kerja lain berdasarkan elemen

cakupan ASAM – ASEAN *Air Transport Economic Cooperation Sub-Working Group* (ATEC SWG) dan ASEAN *Air Transport Economic Cooperation Sub-Working Group* (ATTC SWG) (ASEAN, n.d.).Pelaksanaan ASEAN Single Aviation Market (ASAM) sebagai *open sky policy* yang dideklarasikan pada Desember 2015, sepenuhnya melakukan liberalisasi layanan udara di negara-negara Asia Tenggara memungkinkan negara dan maskapai yang beroperasi di kawasan ASEAN akan mendapatkan keuntungan dari pertumbuhan perjalanan udara. Kebijakan *open sky* dapat dipandang sebagai rezim internasional, rezim sendiri terdiri dari keteraturan dalam perilaku, beberapa jenis prinsip, norma, dan aturan serta prosedur pengambilan keputusan pada bidang tertentu dalam hubungan internasional (Haggard & Simmons, 1987; Ritzer, 2010, hal. 493). Pembebasan ruang udara terbuka bagi negara yang mengikuti perjanjian merupakan dasar dalam kebijakan ASAM. Mengingat, industri penerbangan pada era modern ini menjadi industri yang diminati, dikarenakan lebih efisien dengan tingkat mobilitas yang tinggi.

Pelaksanaan ASAM sudah dimulai sejak tahun 2015, tentunya akan sedikit banyak mempengaruhi industri penerbangan di Indonesia. Maka patut untuk diketahui sejauh mana pelaksanaan ASAM dalam industri penerbangan di Indonesia. Industri penerbangan merupakan salah satu pemicu perkembangan dan pertumbuhan ekonomi Indonesia, maka peneliti tertarik untuk menganalisis pelaksanaan ASAM sebagai rezim dalam mempengaruhi peraturan industri penerbangan di Indonesia khususnya dalam dua elemen ASAM yaitu elemen ekonomi dan teknik yang menjadi cakupan dari pelaksanaan ASAM itu sendiri. Peneliti akan memfokuskan penelitian terhadap pelaksanaan ASAM di Indonesia dalam rentang waktu dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2020. Adapun selama pelaksanaan ASAM Indonesia dinilai mempunyai peluang yang besar untuk menjadi

aktor utama dalam industri penerbangan di Asia Tenggara, namun Indonesia belum bisa mengambil peranana sebagai *leading role* dan terkesan menganggap ASAM sebagai ancaman serta dalam pelaksanaannya masih terdapat masalah seperti inefisiensi tarif penerbangan nasional sehingga harga tarif maskapai penerbangan Indonesia masih tinggi dan belum optimalnya sarana dan prasarana industri penerbangan di Indonesia.

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan ASEAN Single Aviation Market dalam industri penerbangan di Indonesia. Sehingga penelitian ini akan memberikan manfaat untuk memperkaya khazanah studi hubungan intenasional mengenai rezim internasional dalam isu pasar penerbangan tunggal di sebuah kawasan dan diharapkan mampu untuk memberikan masukan bagi Pemerintah Indonesia dalam implementasi ASAM

Kebaruan dalam penelitian ini adalah argumentasi berdasarkan teori rezim internasional dalam menganalisis dan meneliti pelaksanaan AAM dalam industri penerbangan di Indonesia. Peneliti mengambil tiga penelitian terdahulu yang memiliki tema penelitian yang sama dengan penelitian ini.

Pertama, penelitian yang berjudul *Toward a Single Aviation Market in ASEAN: Regulatory Reform and Industry Challenges* merupakan penelitian dari Alan Khee-Jin Tan yang berasal dari Faculty of Law, National University of Singapore. Penelitian ini dipublikasikan dalam Seri Makalah Diskusi ERIA (*Economic Research Institute for ASEAN and East Asia*). Tan menjelaskan dampak pasar tunggal ASEAN terhadap industri penerbangan setiap negara anggota ASEAN dalam aspek implementasi perjanjian pendukung ASAM, yaitu, MAAS, MAFLPAS dan MAFLAFS (A. K.-J. Tan, 2018).

Kedua, penelitian yang berjudul *Open Skies In ASEAN* yang ditulis oleh Peter Forsyth, John King, dan Cherry Lin Rodolfo dipublikasikan di dalam *Journal of Air Transport Management*. Tulisan ini menjelaskan pelaksanaan ASAM yang akan

membawa manfaat yang cukup besar bagi kawasan Asia Tenggara, manfaat yang bisa diambil dengan adanya ASAM adalah peningkatan pendapatan riil, daya saing biaya penerbangan, pengaruh sektor penerbangan dan pariwisata dan kebijakan transportasi udara (Forsyth et al., 2006)

Ketiga, penelitian ini ditulis oleh A. A. B. N. A. Surya Putra yang berasal dari Faculty of Law, Leiden University dengan judul *Competition Law and Policy Harmonisation: Its Relation to Fair Competition Realisation in ASEAN Single Aviation Market*. Penelitian ini dipublikasikan oleh *Journal of Law and Culture Universitas Udayana* yang membahas aturan yang mengatur implementasi ASAM agar dapat ditegakkan dan berfungsi dengan baik, pada penelitian tersebut Surya Putra memandang penggunaan rezim hukum persaingan untuk mengakomodasi pelaksanaan ASAM (Surya Putra, 2019)

KERANGKA KONSEPTUAL

Single Aviation Market

Pembentukan *single regional aviation market* merupakan sebuah tindakan keyakinan dari kerjasama regional dalam kerjasama transportasi udara, yang pada akhirnya akan menjadi sebuah kerangka kerja yang terintegrasi penuh untuk menjamin sebuah *general freedoms* dalam layanan transportasi udara serta untuk menyelaraskan standar teknis, tanpa ada batasan tradisional yang menghalangi perjanjian multilateral tentang hak lalu lintas komersial dan terjadwal, konsep ini merupakan suatu prospek yang harus menjadi cita-cita oleh komunitas global (Goh, 2001, hal. 11). Dalam konteks pasar tunggal, khususnya *single aviation market*, terdapat empat asumsi penting yaitu *harmonization*, *competition*, *liberalization*, dan *external relation policy*. (Goh, 2001, hal. 23–28):

1. Harmonisasi

Pasar tunggal tidak bisa menjadi pasar tunggal tanpa adanya proses harmonisasi ekonomi dari negara-negara anggota, harmonisasi tersebut yaitu berupa proses menghilangkan hambatan perdagangan

yang sebelumnya telah ditetapkan oleh batas negara. Konsekuensi yang ditimbulkan adalah penghapusan perbatasan internal antara negara-negara anggota untuk memfasilitasi perdagangan dan jasa, memfasilitasi pergerakan bebas orang, modal, barang dan jasa, yang intinya untuk mencapai kemajuan sosial dan ekonomi. Dalam mencapai harmonisasi tersebut seringkali menggunakan instrumen hukum, karena tanpa dukungan sanksi hukum terhadap praktik-praktik yang menghambat atau mengancam pencapaian harmonisasi akan sulit membayangkan tujuan pasar tunggal dapat dicapai.

2. Persaingan

Sejauh harmonisasi menjadi proses menghilangkan hambatan perdagangan antar negara-negara dan untuk mengamankan aturan pasar yang sebelumnya diatur secara nasional menjadi lebih mudah diakses. Hal ini menyatakan preferensi persaingan dan solusi kompetitif untuk perdagangan sebagai dasar dari pasar tunggal. Preferensi persaingan adalah komitmen alokasi sumber daya secara efisien dan optimal, dalam kondisi persaingan, kesejahteraan konsumen dimaksimalkan melalui alokasi sumber daya ekonomi yang optimal. Sumber daya ini dialokasikan menjadi barang dan jasa dengan harga yang konsumen siap bayar di dalam pasar. Pandangan dari teori ekonomi menyatakan persaingan adalah dasar dari efisiensi produktif, artinya dalam kondisi persaingan, barang dan jasa akan diproduksi dengan biaya serendah mungkin.

3. Liberalisasi

Tidak ada artinya jika harmonisasi pasar dan persaingan tidak barengi dengan program liberalisasi untuk memfasilitasi akses masuk suatu pasar. Karena penghapusan batasan antara negara-negara anggota merupakan prasyarat untuk pengoperasian pasar tunggal, termasuk

juga penghapusan hambatan institusional. Dengan kata lain, hambatan institusional yang digunakan untuk mengatur akses pasar, harga, kuantitas, umumnya bertentangan dengan karakteristik dari konsep persaingan dalam pasar tunggal. Maka itu, liberalisasi menjadi pondasi penting dari pasar tunggal.

4. Kebijakan hubungan eksternal

Karakteristik keempat dari pasar tunggal adalah kebijakan umum tentang hubungan eksternal, yaitu hal yang berhubungan dengan aspek eksternal dari pasar tunggal. Dalam konteks *single aviation market*, kebijakan umum tentang hubungan eksternal sangat penting untuk menjaga integritas pasar tunggal.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan konsep *single aviation* untuk memahami dan menjelaskan bentuk ASAM yang mengatur kerjasama penerbangan regional di kawasan Asia Tenggara. Konsep *single aviation* akan menjadi penjelas terkait asumsi dasar yang membentuk *single aviation market* di dalam suatu regional dalam mencapai pasar tunggal penerbangan udara.

Rezim Internasional

Rezim Internasional merupakan bentuk kerja sama dalam suatu isu spesifik yang dilakukan secara sukarela, yang terdiri dari prinsip, norma, aturan dan prosedur. Prinsip merupakan keyakinan akan fakta, sebab – akibat, dan keyakinan. Norma merupakan standar perilaku yang didefinisikan kedalam hak dan kewajiban. Aturan merupakan bentuk-bentuk yang boleh dan tidak boleh dilakukan secara spesifik. Prosedur pembuat keputusan merupakan praktik yang berlaku dalam membuat dan mengimplementasikan pilihan bersama (Krasner, 1982, hal. 186). Keempat unsur tersebut saling berhubungan dan dapat mengubah rezim tersebut. Hal tersebut terjadi apabila prinsip, norma, aturan dan prosedur pengambilan keputusan suatu rezim kurang koheren, serta adanya ketidakselarasan antara

keempat unsur tersebut dengan perilaku terkait dapat melemahkan suatu rezim (Krasner, 1982, hal. 189).

Krasner dalam tulisannya juga menjelaskan berbagai macam *basic causal variables* untuk menjelaskan perkembangan rezim (Krasner, 1982, hal. 195–203).

1. *Egoistic self-interest* (kepentingan pribadi egoistik), keberadaan rezim internasional sering dianggap sebagai kepentingan pribadi yang egois, tindakan tersebut di dalamnya ada keinginan aktor untuk memaksimalkan fungsi utilitas yang mereka punya. Oleh karena itu, melalui rezim internasional, suatu negara dapat mencapai tujuan yang diinginkan dengan biaya transaksi yang diperlukan lebih murah daripada upaya negara untuk mencapai tujuannya sendiri. Kepentingan pribadi egoistik dikaitkan sebagai faktor penentu rezim. Terdapat tiga cara untuk membentuk sebuah rezim, pertama, sebuah spontanitas rezim muncul dari harapan individu yang bersatu terhadap banyak tindakan individu. Kedua, rezim terbentuk karena dinegosiasikan karena persetujuan yang jelas. Ketiga, terdapat kasus dimana rezim dipaksakan kepada aktor karena beban atau gangguan eksternal (Krasner, 1982, hal. 195–196).
2. *Political Power* (kekuatan politik), variabel kedua untuk menjelaskan perkembangan rezim yaitu *political power* atau kekuasaan politik. Dalam variabel ini *power* dibagi menjadi dua, yaitu *power* digunakan untuk menjamin hasil yang optimal dalam sebuah sistem serta *power* didorong untuk memaksimalkan kepentingan individu di dalam sistem, khususnya pada negara hegemon yang mempunyai *power* besar yang akan mengikat rezim internasional. Namun, apabila kekuatan negara hegemon tersebut menghilang, maka rezim internasional akan kolaps.
3. *Norms & principles*, norma dan prinsip merupakan instrumen penentu dalam pembentukan rezim, tetapi norma dan

prinsip tidak secara langsung mempengaruhi isu yang sedang terjadi. Norma dan prinsip juga dianggap sebagai penjelasan dalam pembentukan, kekuatan, dan pembubaran rezim.

4. Variabel penyebab rezim berikutnya yaitu *habit and custom* digunakan hanya sebagai pendukung ketiga variabel sebelumnya dalam pembentukan rezim internasional (Krasner, 1982, hal. 202). Kebiasaan mengacu pada pola perilaku yang berdasarkan praktik yang sering dilakukan. Pola perilaku pada awalnya dihasilkan oleh pertimbangan kekuasaan, yang berujung menimbulkan ekspektasi bersama.
5. *Knowledge* (pengetahuan) menjadi variabel terakhir yang digunakan untuk menjelaskan rezim. Pengetahuan menciptakan dasar untuk melakukan kerja sama dengan memperjelas interkoneksi yang kompleks yang belum dipahami oleh aktor. Pengetahuan juga berfungsi sebagai instrumen dalam meningkatkan perilaku konvergen negara, serta berperan melampaui garis-garis ideologi yang berlaku.

Dalam bukunya, Krasner menjelaskan terdapat tiga pendekatan mengenai rezim internasional, yaitu *conventional structural*, *modified structuralism*, dan *Groatian* (Krasner, 1982, hal. 189–193).

Pendekatan Conventional Structuralism

Dalam pendekatan pertama yaitu *conventional structural*, dikemukakan oleh Susan Strange, ia merupakan seorang ahli hubungan internasional asal Britania. Ia memandang rezim merupakan sesuatu yang tidak memiliki dampak besar dalam hubungan internasional. Konsep rezim juga merusak tatanan internasional karena mengaburkan kepentingan dan hubungan kekuasaan. Rezim juga bisa dikatakan hanya memiliki sedikit atau tidak berdampak sama sekali, karena pengaruhnya hanya bersifat epifenomenal.

Pada pendekatan ini, pengaruh realisme berada pada posisi skeptis terhadap signifikansi

rezim dalam mempengaruhi perilaku negara. *Conventional structural* memandang konsep rezim sebagai sesuatu yang tidak berguna, dan merusak karena mengaburkan kepentingan dan hubungan kekuasaan yang merupakan penyebab langsung perilaku dalam sistem internasional. Skema kausal dasar melihat hubungan langsung antara perubahan pada *basic causal factors* atau faktor kausal dasar, seperti ekonomi dan politik, dan perubahan pada perilaku dan hasil. Orientasi structural ini mengkonseptualisasikan dunia bagi aktor rasional yang mementingkan diri sendiri. Aktor tersebut dapat merupakan individu, perusahaan, kelompok, kelas, atau negara. Aktor-aktor ini berfungsi dalam suatu sistem atau lingkungan yang ditentukan oleh kepentingan, kekuasaan, dan interkasi. Orientasi pendekatan ini tahan terhadap anggapan bahwa prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan memiliki dampak signifikan pada hasil dan perilaku (Krasner, 1982, hal. 190–191).

Pendekatan Modified Structuralism

Pendekatan kedua adalah *modified structuralism*, pendekatan ini memandang rezim internasional berasal dari kesepakatan sukarela antar aktor terhadap suatu perjanjian. Pendekatan ini dikemukakan oleh Robert Keohane dan Arthur Stein. Pandangan ini menggabungkan perspektif realis pada pendekatan *conventional structuralism* yang menjadikan negara sebagai kekuatan terbesar dalam hubungan internasional. Konsep perkembangan rezim menurut keduanya, rezim dapat berjalan ketika negara mencapai hasil sup-optimal, sehingga negara-negara menggunakan konsep rezim untuk mencapai kepentingannya (Krasner, 1982, hal. 191–192). Pendekatan *modified structuralism* memiliki asumsi, bahwa dalam sistem internasional yang terdiri dari negara berdaulat, rezim berfungsi untuk mengkoordinasikan perilaku dan tindakan negara dalam mencapai hasil yang diharapkan pada area isu tertentu.

² Dokumen primer merupakan bentuk dokumen asli, sedangkan dokumen sekunder adalah

Pendekatan Groatian

Pendekatan ketiga adalah *Groatian*, pendekatan ini dikemukakan oleh Raymond Hopkins, Donald Puchala dan Oran Young. Pendekatan *Groatian* memandang rezim sebagai fenomena yang terdapat di seluruh sistem politik, sehingga pendekatan ini berbeda dengan pendekatan-pendekatan sebelumnya. Menurut Hopkins dan Puchala rezim ada di semua bidang hubungan internasional, bahkan pada sistem yang anarki sekalipun. Pendekatan *Groatian* melawan bentuk pendekatan konvensional dan modifikasi, sehingga menolak sistem internasional terdiri dari negara-negara berdaulat (Krasner, 1982, hal. 192–193). Maka, rezim dianggap sebagai sesuatu yang signifikan karena dalam sistem internasional terdapat aktor lain, baik aktor negara maupun aktor non – negara.

METODE RISET

Peneliti menggunakan metode kualitatif berdasarkan Christopher Lamont. Metode ini dipilih guna menganalisis dan memahami secara lebih mendalam pelaksanaan ASEAN *Single Aviation Market* dalam industri penerbangan di Indonesia. Peneliti menggunakan metode kualitatif karena objek penelitian yang akan peneliti kaji merupakan sebuah fenomena sosial yaitu liberalisasi jasa angkutan penerbangan di ASEAN yang memfokuskan pada ASEAN *Single Avitaion Market* sebagai rezim penerbangan di Asia Tenggara. Maka dari itu, peneliti akan menggunakan metode kualitatif untuk menjelaskan pelaksanaan ASAM dalam industri penerbangan di Indonesia.

Peneliti telah mengumpulkan data primer dan data sekunder² yang dikelompokkan ke dalam tema berikut:

1. Rezim Penerbangan Internasional dengan rincian sebagai berikut:
 - a) Konvensi Chicago 1944.

dokumen lain yang menjadi rujukan analisis dari dokumen primer.

2. ASEAN Single Aviation Market dengan rincian sebagai berikut:

- a) Pembentukan ASAM.
- b) Perjanjian Multilateral Pembentukan ASAM.

3. Pelaksanaan Liberalisasi Penerbangan di Indonesia

Teknik pengumpulan data yang peneliti lakukan adalah:

Document based research, dokumen primer yang akan peneliti gunakan yaitu Perjanjian yang terkait *ASEAN Single Aviation Market* dan protokol pelaksanaannya, serta dokumen primer dan sekunder lainnya digunakan peneliti untuk menganalisis data seperti buku, media publikasi, dan dokumen perjanjian.

Wawancara³ semi-terstruktur dengan pedoman wawancara sebagai instrumen penelitian. Informan diwawancara adalah INACA yang diwakili oleh Kepala Bidang Data dan Publikasi, Bapak Galih Rudyto, guna memperoleh pandangan mengenai industri penerbangan di Indonesia pada masa pemberlakuan ASAM. Lalu, Direktorat Kerjasama Ekonomi ASEAN, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, yang diwakili oleh Bapak Berlianto P.H Situngkir selaku Direktur. Ditjukan dalam memperoleh pandangan mengenai Perjanjian-perjanjian ASAM.

*Internet based research*⁴, Peneliti menggunakan teknik penelitian berbasis internet untuk mengambil data yang berasal dari situs berita dan situs resmi lain. Teknik ini peneliti gunakan untuk mengakses jurnal ilmiah, laporan dan berita elektronik yang membahas ASAM dan implementasinya di Indonesia.

Tringulasi dipakai untuk membandingkan data yang terdapat ketidakkonsistenan data akibat sumber yang berbeda (Lamont, 2015, hal. 79). Pada penelitian ini, peneliti menggunakan wawancara dengan organisasi penerbangan Indonesia National Air Carriers (INACA) serta Direktorat Kerjasama Ekonomi ASEAM dan sumber data lain seperti jurnal, media publikasi, dokumen perjanjian, dan buku untuk menunjang kebutuhan data.

Peneliti melakukan analisis diskursus (*discourse analysis*)⁵. Analisis diskursus memiliki tiga tahapan dalam mengolah data di antaranya:

1. Peneliti harus menentukan cakupan yang akan diteliti. Hal ini bertujuan agar penelitian yang dilakukan sesuai dengan tema dan tujuan. Analisis diskursus biasanya tidak bergantung pada satu teks, pidato atau dokumen tertentu. Sehingga peneliti harus bisa mengumpulkan pernyataan yang penting dan resmi.
2. Peneliti harus mengidentifikasi dan menjustifikasi. Identifikasi dan justifikasi juga bertujuan agar data yang diperoleh dapat sesuai dengan permasalahan yang dibahas. Sehingga membantu peneliti dalam menentukan dasar argumen. Hal ini penting dilakukan karena peneliti akan membuat argumen dari suatu sumber menjadi diskursus yang lebih luas.
3. Peneliti melakukan analisis ulang dari data-data yang telah diperoleh sebelumnya. Analisis dilakukan dengan menggunakan interpretasi dari peneliti dengan pemahaman intersubjektif untuk menghasilkan suatu kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Rezim Penerbangan Internasional Konvensi Chicago 1944

bentuk jurnal ilmiah, artikel buku, atau berita dalam bentuk dokumen elektronik.

⁵ Analisis diskursus merupakan suatu bentuk analisis kualitatif yang berfokus pada interpretasi dalam bentuk linguistik dan komunikasi. Analisis diskursus bisa berupa yang dibicarakan maupun tertulis, dan bisa mencakup bentuk resmi maupun tidak resmi dari suatu komunikasi

³ Wawancara dapat membantu peneliti untuk mendapatkan data secara faktual mengenai fenomena, kejadian atau objek tertentu untuk memperoleh pandangan lain dari partisipan wawancara.

⁴ Teknik pengumpulan data menggunakan internet ini bisa digunakan untuk mendapatkan data dalam

Sebanyak 52 negara menandatangani Konvensi Penerbangan Sipil Internasional – yang dikenal sebagai Konvensi Chicago, selain membentuk Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (ICAO) sebagai instrumen dalam mengamankan kerja sama internasional, pembuat peraturan dan standar, serta prosedur mengenai masalah penerbangan sipil. Pada saat bersamaan juga ditandatangani dokumen lain selama Konferensi Chicago (Savic, 2005, hal. 4), yakni; *Interim Agreement on International Civil Aviation, The International Services Transit Agreement, The International Air Transport Agreement, Drafts of IAnnexes to the Chicago Convention, dan Standard form of Bilateral Agreement for the exchange of air routes and services.*

Hasil dari konvensi menerima prinsip bahwa setiap negara memiliki kedaulatan penuh dan eksklusif atas wilayah udara di atas wilayahnya dan menetapkan bahwa tidak ada layanan udara internasional terjadwal yang dapat beroperasi di atas atau ke dalam wilayah suatu negara anggota konvensi tanpa ada persetujuan sebelumnya. Namun terdapat kompromi dalam pemaknaan kedaulatan udara dengan dirumuskannya *freedoms of the air*. *Freedoms of the air* merupakan perjanjian penerbangan komersial internasional yang memberikan hak istimewa bagi maskapai suatu negara untuk masuk ke negara lain. Perjanjian ini dibentuk dalam konferensi yang dilaksanakan di Chicago dalam membangun keseragaman dalam penerbangan udara internasional (Boeing, 2009).

A. *International Air Services Transit Agreement 1944*

International air services transit agreement (IATA) merupakan perjanjian mengenai persetujuan penerbangan lintas internasional, perjanjian ini bersifat multilateral yang mempertukarkan hak-hak penerbangan yang sering digunakan dalam perjanjian angkutan udara. Hak-hak

kebebasan udara tersebut meliputi kebebasan udara ke-1, yaitu hak untuk terbang melintasi (*overfly*) negara lain tanpa harus mendarat dan kebebasan udara ke-2 yang memberikan hak untuk melakukan pendaratan hanya demi kepentingan operasional (*technical landing*) bukan untuk keperluan komersial.

B. *International Air Transport Agreement 1944*

International air transport agreement (IATA) adalah perjanjian mengenai persetujuan transportasi udara internasional yang memberikan hak-hak kebebasan udara (*freedom of the air*) dengan masing-masing kebebasan udara ke-1,2,3,4, dan ke-5. Dengan kebebasan ke-3,4,5 menambah hak untuk mengangkut penumpang, kargo dan pos secara komersial dari sesama negara yang melakukan perjanjian (Scott & Trimarchi, 2019).

ASEAN Single Aviation Market

Arus transportasi udara di kawasan ASEAN didukung dengan wilayah transportasi udara yang luas, sektor transportasi udara melalui usulan *ASEAN Single Aviation Market* mendukung pembentukan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) untuk mengatasi permasalahan *open sky policy* terkait keselamatan, keamanan, lingkungan dan privatisasi. ASAM diterapkan dalam rangka mempercepat pertumbuhan pasar penerbangan tunggal di sektor transportasi udara yang pertama kali dirumuskan pada 1997. Ide liberalisasi penerbangan tersebut juga merupakan bagian dari Visi ASEAN 2020, *Cooperation Framework Plan 1999-2004, ASEAN Transport Action Plan 2005-2010 dan Roadmap for Integration of Air Travel Sector* (RIATS) yang mengawali langkah liberalisasi layanan penerbangan di ASEAN (ERIA Study Team, 2010, hal. 46–51).

ASAM mempunyai tujuan untuk memperluas dan memperdalam integrasi di semua aspek sektor penerbangan, termasuk di

dalamnya layanan udara, keselamatan dan keamanan penerbangan, dan manajemen lalu lintas udara. Di bawah kerangka kerja implementasi ASAM juga spesifik menangani masalah ekonomi termasuk kepemilikan dan kontrol maskapai penerbangan dan entitas bisnis, liberalisasi layanan tambahan transportasi udara, undang-undang persaingan dan masalah terkait perlindungan konsumen, tarif dan biaya pengguna bandara (ASEAN, 2015).

Setelah menetapkan transportasi udara menjadi salah satu sektor prioritas dari dua belas sektor prioritas integrasi ekonomi, integrasi melalui transportasi udara tersebut tertuang dalam ASAM, yang dalam pelaksanaannya terdapat dua elemen kunci. Elemen kunci ASAM tersebut terbagi menjadi dua cakupan yakni bidang ekonomi (*economic elements*) dan bidang teknis (*technical elements*) (ASEAN, 2011b). Kedua elemen tersebut membawahi cakupannya masing-masing, elemen ekonomi mengatur tentang market akses, piagam, kepemilikan dan kontrol maskapai, tarif, aktivitas komersial, hukum persaingan dan kebijakan bantuan negara, perlindungan konsumen, biaya penggunaan bandara, penyelesaian sengketa, dan kerjasama dengan pihak ketiga. Sementara teknis elemen meliputi keselamatan penerbangan, keamanan penerbangan dan manajemen lalu lintas udara.

Pembentukan ASAM

ASAM dibentuk berdasarkan *ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors*, Kerjasama ini guna menegaskan kembali mengenai tujuan integrasi ekonomi ASEAN yang menyatakan bahwa Masyarakat Ekonomi ASEAN atau *ASEAN Economic Community* akan menjadi pasar tunggal dan basis produksi yang mengubah keberagaman kawasan menjadi peluang untuk menjadikan ASEAN segmen rantai global dan ekonomi dunia. Tujuan perjanjian kerangka kerjasama ini adalah untuk melakukan identifikasi langkah-langkah implementasi disertai dengan jadwal yang jelas terhadap

sebelas sektor prioritas ASEAN (ASEAN Secretariat, 2016). Dalam *ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors* perjalanan udara menjadi salah satu sektor prioritas dari kerjasama ini, sehingga dibuatkan protokol *ASEAN Sectoral Integration Protocol for Air Travel* dengan kerangka *Roadmap for Intergration of Air Travel Sector* (RIATS).

Blueprint ASEAN Economic Community (AEC), Dalam cetak birunya AEC menggambarkan empat karakteristik dari AEC, yakni (i) pasar tunggal dan basis produksi, (ii) kawasan ekonomi yang kompetitif, (iii) pembangunan ekonomi yang adil, dan (iv) integrasi ke dalam ekonomi global. Untuk mengubah ASEAN sebagai pasar tunggal dan basis produksi dan menjadi kawasan ekonomi yang lebih kompetitif, maka semua negara di ASEAN perlu terhubung dengan jaringan transportasi yang aman dan terintegrasi melalui implementasi *ASEAN Single Aviation Market* (AEC Blueprint, 2015)

Kuala Lumpur Transport Strategic Plan (KLTSP), atau juga yang merupakan ASEAN Strategic Transport Plan 2016-2015 merupakan cetak biru untuk mendukung terwujudnya visi Masyarakat Ekonomi ASEAN. KLTSP berfungsi sebagai dokumen kebijakan regional di bidang transportasi udara, transportasi darat, transportasi laut. KLTSP merupakan kelanjutan dari Brunei Action Plan/ASEAN Strategic Transport Plan yang diimplementasikan periode 2011-2015. KLTP dibangun berdasarkan pencapaian Brunei Action Plan 2011-2015. Keduanya memiliki tujuan akhir mewujudkan sistem transportasi yang efisien dan terintegrasi untuk mendukung terwujudnya Masyarakat Ekonomi ASEAN (The ASEAN Secretariat, 2015).

Perjanjian Multilateral terkait Pelaksanaan ASAM

Dalam mewujudkan pelaksanaan ASEAN Single Aviation Market 2015 yang sesuai dengan AEC telah disusun tiga perjanjian multilateral yakni *Multilateral Agreement on*

Air Services (MAAS) tahun 2009, *Multilateral of Agreement for the Full Liberalization of Passenger Air Services* (MAFLPAS) tahun 2010, dan *Multilateral Agreement for the Full Liberalization of Air Freight Services* (MAFLAFS) tahun 2009 serta protokol tambahan dalam melaksanakan ASAM. Perjanjian-perjanjian multilateral tersebut mengatur pemberlakuan hak angkut udara *freedom of the air* ke-3, ke-4 dan ke-5 dalam liberlisasi penerbangan sipil di kawasan Asia Tenggara

Dalam mengatur implementasi secara spesifik tiap tingkatan kebebasan udara dalam ASAM terdapat perjanjian-perjanjian yang mewadahi aturan dalam pengangkutan penumpang ataupun kargo yang disertai dengan pembukaan bandara/kota yang diikutsertakan.

Regulasi Indonesia Terhadap Liberalisasi Transportasi Udara

Indonesia telah meratifikasi rezim internasional ASAM melalui tiga perjanjian multilateral ASAM yaitu MAAS, MAFLPAS, dan MAFLAFS. Indonesia mulai aktif menerapkan tiga perjanjian multilateral tersebut mulai dari tahun 2011 sampai 2016.

Landasan hukum bagi pelaksanaan jasa penerbangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Undang-undang ini lahir akibat adanya perubahan dalam sistem lalu lintas udara yang berkaitan dengan adanya liberalisasi penerbangan dan faktor ekonomi. Faktor yang melahirkan undang-undang ini adalah adanya perpindahan manusia dari satu negara ke negara lain, pergerakan modal dan kebijakan transportasi suatu regional (Triwijayanti, 2020, hal. 3).

Lebih khusus, Pasal 90 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan mengatur tentang pembukaan akses pasar transportasi udara menuju kebijakan langit terbuka ASEAN. Pembukaan akses pasar dari dan ke Indonesia dilaksanakan secara bertahap berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral. Perjanjian-perjanjian tersebut

dibuat sesuai ketentuan perundang-undangan dengan mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip *fairness* (keadilan) dan *reciprocity* (timbal balik). Dengan menerapkan kebijakan ASAM artinya wilayah udara Indonesia terbuka atas penerbangan asing untuk melewati dan mendarat di bandara-bandara di Indonesia.

Dalam upaya Indonesia menghadapi ASAM terdapat kebijakan hubungan udara luar negeri Indonesia di tingkat ASEAN yang tertuang dalam Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor KP:480 tahun 2012 tentang Roadmap Hubungan Udara Indonesia. Roadmap tersebut digunakan sebagai pedoman dalam melakukan perundingan hubungan udara dengan negara mitra terkait akses pasar (yang termasuk ke dalam *hard right*). Tujuan pembentukan roadmap adalah tersusunnya kebijakan angkutan udara nasional yang lebih terarah dalam melakukan kerjasama hubungan udara dengan negara lain. Kebijakan Indonesia dalam upaya menghadapi ASAM dilakukan dengan pendekatan sebagai berikut (Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor : KP 480 Tahun 2012 Tentang Roadmap Hubungan Udara Indonesia, 2012):

1. Mempertahankan prinsip *cabotage*. Tertuang dalam UU RI Nomor 1 tahun 2009 pasal 84 yang menyatakan bahwa *Angkutan udara niaga dalam negeri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha angkutan udara nasional yang telah mendapat izin usaha angkutan udara niaga.*
2. Melakukan ratifikasi perjanjian angkutan udara ASEAN secara bertahap.
3. Pembuatan perjanjian multilateral yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip keadilan (*fairness*) dan timbal balik (*reciprocity*).
4. Jika Indonesia melaksanakan perjanjian plurilateral mengenai angkutan udara dengan pihak dari negara lain, perjanjian tersebut dilaksanakan berdasarkan

ketentuan yang disepakati dalam perjanjian tersebut.

5. Guna mendorong pertumbuhan kawasan, pertukaran hak angkut dan pembukaan point di tingkat sub-regional IMT-GT dan BIMP-EAGA dilakukan lebih liberal.

Namun dengan adanya ASAM tidak menjamin kebebasan bagi maskapai ASEAN untuk terbang melintasi langit ASEAN. Para negara anggota ASEAN membatasi akses maskapai ke bandara dalam yurisdiksi mereka. Indonesia sendiri membatasi akses maskapai ASEAN hanya ke lima bandara yang ditunjuk, tertuang dalam Peraturan Menteri Perhubungan No. 69/2013 tentang Kebandarudaraan.

Kebijakan pembukaan bandara internasional yang masuk dalam perjanjian ASAM yaitu bandara Soekarno Hatta (Jakarta), Ir. H. Juanda (Surabaya), Kualanam (Medan), I Gusti Ngurah Rai (Denpasar), dan Sultan Hasanuddin (Makassar).

Pemerintah juga telah menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 74 Tahun 2011 tentang Pengesahan atas Persetujuan Multilateral ASEAN mengenai Jasa Angkutan Udara (MAAS), isinya menyangkut Protokol 1 tentang Kebebasan Hak Angkut Ketiga dan Keempat yang tidak terbatas dalam sub kawasan ASEAN, dan Protokol 2 tentang Kebebasan Hak Angkut Kelima yang tidak terbatas dalam sub kawasan ASEAN. Serta Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2014 mengenai Pengesahan Protokol 5 tentang Kebebasan Hak Angkut Ketiga dan Keempat yang tidak terbatas antara ibukota negara ASEAN, dan Protokol 6 tentang Kebebasan Hak Angkut Kelima yang tidak terbatas antara ibukota negara ASEAN. Kedua Perpres tersebut ditetapkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono pada Oktober 2011.

Selanjutnya, Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2015 tentang Pengesahan atas Persetujuan Liberalisasi Penuh Jasa Angkutan Udara Kargo (MAFLAFS), menyangkut Protokol 1 tentang Kebebasan Hak Angkut Ketiga, Keempat, dan Kelima yang tidak

terbatas di antara titik-titik yang telah ditentukan di ASEAN, dan Protokol 2 tentang Kebebasan Hak Angkut Ketiga, Keempat, dan Kelima yang tidak terbatas di antara semua titik dengan bandar udara internasional di ASEAN, yang ditetapkan oleh Presiden Joko Widodo pada Juni 2015. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengesahan atas Persetujuan Multilateral ASEAN Mengenai Liberalisasi Penuh Jasa Angkutan Udara Penumpang (MAFLPAS), Protokol 1 Mengenai Kebebasan Hak Ketiga dan Keempat yang Tidak Terbatas Antara Kota-kota di ASEAN, dan Protokol 2 Mengenai Kebebasan Hak Angkut Kelima yang Tidak Terbatas Antara Kota-kota di ASEAN. Regulasi tersebut ditetapkan Presiden Joko Widodo pada Februari 2016. Beleid itu mempertegas pengimplementasian kebijakan langit terbuka untuk pelayanan penumpang dengan pesawat. Artinya, Indonesia sudah menerapkan secara menyeluruh kebijakan langit terbuka untuk penerbangan penumpang maupun kargo.

Saat ini maskapai-maskapai yang berasal dari negara-negara ASEAN dapat membuka rute langsung dari negara asal ke salah satu dari lima bandara di Indonesia tanpa perlu mengadakan perjanjian di antara pemerintah. Begitu pula sebaliknya, operator penerbangan nasional dapat mengajukan pembukaan rute penerbangan ke negara-negara tetangga ASEAN. Hal itu dapat dilakukan dengan sebuah syarat yaitu ketersediaan slot di setiap bandara yang dikehendaki. Namun, kebijakan ASAM tersebut hanya diterapkan sebatas pada penerbangan internasional. Sedangkan, untuk penerbangan domestik, Indonesia tetap mengimplementasikan asas *cabotage*. Dengan memperkuat jaringan domestik, operator jasa penerbangan nasional bisa mengembangkannya dengan menawarkan layanan lanjutan dari atau ke negara-negara ASEAN (INACA, 2017, hal. 46).

Asumsi Dasar ASAM dalam Penerbangan Tunggal

Sehubungan dengan menciptakan lingkungan yang ideal dalam pasar penerbangan tunggal, empat bidang kebijakan perlu diperhatikan, yaitu: kebijakan harmonisasi, persaingan, liberalisasi, dan hubungan eksternal.

Harmonisasi

Pembentukan ASAM memunculkan peluang untuk kemajuan lebih lanjut mengenai harmonisasi peraturan dan sistem penerbangan. Hal tersebut berpotensi untuk meningkatkan standar keselamatan dan regulasi teknis di negara-negara ASEAN dan mengembangkan sistem wilayah udara terintegrasi yang mampu menangani pertumbuhan pergerakan orang yang dihasilkan oleh ASAM. Dalam pelaksanaannya rencana sentralisasi untuk regulasi penerbangan dan *Air Transport Management* (ATM) di ASEAN belum menyediakan proses harmonisasi terhadap penyedia aturan nasional untuk mempertahankan tanggung jawab atas fungsi-fungsi sentralisasi. ASAM diharapkan menjadi aturan bersama negara-negara ASEAN dalam mengatur penerbangan di Asia Tenggara karena merupakan kesepakatan bersama, namun implementasinya masih bergantung pada masalah negosiasi.

Alasan mengenai hal tersebut disebabkan karena, **pertama**, kurangnya struktur yang homogen, dan didukung oleh masalah kedaulatan dari masing-masing negara serta berbagai standar ketentuan yang berlaku (Thomas et al., 2008, hal. 10). **Kedua**, tidak adanya struktur aturan yang mengikat disebabkan karena masing-masing negara mempunyai ketentuan nasional masing-masing. **Ketiga**, ASEAN tidak mempunyai badan hukum atau eksekutif untuk membentuk organisasi regional yang dapat mengawasi keselamatan dan kontrol lalu lintas udara. Hal ini dipertegas dengan sebagian pemangku kepentingan ASEAN percaya bahwa keselamatan penerbangan harus diserahkan kepada regulator nasional (J. W. Lee, 2018, hal. 9). **Keempat**, Dalam kasus ASEAN, Indonesia sebagai negara terbesar dalam kawasan

ASEAN diharapkan untuk menjadi pemimpin integrasi ekonomi khususnya dalam pasar penerbangan tunggal. Akan tetapi, Indonesia sendiri tidak tertarik untuk mempercepat laju penyelesaian ASAM, karena konteks keamanan wilayah dan kualitas pembangunan penerbangan di Indonesia. **Kelima**, perkembangan maskapai penerbangan. Liberalisasi penerbangan seharusnya membawa manfaat untuk para maskapai untuk menjadi maskapai komunitas. Dengan melihat bahwa industri penerbangan kawasan telah diliberalisasi hal ini memunculkan potensi bagi investor dari berbagai negara ASEAN untuk meningkatkan keuntungan bersama. Namun, kebanyakan dari negara masih tunduk pada aturan tradisional yang berlaku tentang kepemilikan maskapai mayoritas harus oleh warga negara (D. Lee, 2015, hal. 13–14). Cara yang dilakukan ASEAN adalah mengacu pada sentralitas pembangunan konsensus dalam pembuatan kebijakan, konsensus antar pemerintah dan prinsip kedaulatan negara yang mengartikan ASEAN tidak memiliki kekuatan hukum untuk memaksa anggotanya menyetujui liberalisasi penerbangan.

Persaingan

Di ASEAN, terdapat *Regional Guidance on Competition Policy*, namun prosedur penegakan hukum persaingan di antara negara-negara bervariasi meskipun pedoman khusus tentang kebijakan persaingan regional telah ditandatangani. Kebijakan tersebut berfungsi sebagai pernyataan yang tidak mengikat, negara dapat mengadopsinya tetapi tetap bebas bagaimana mereka ingin merumuskan kebijakan tersebut ke dalam peraturan dalam undang-undang domestik. Akibatnya, Negara-negara Anggota telah membuat keputusan yang berbeda mengenai apakah tindakan anti-persaingan termasuk pelanggaran perdata, administratif atau pidana (Putri, 2017, hal. 56).

Liberalisasi

Di ASEAN, maskapai penerbangan tunduk pada aturan tradisional berupa kepemilikan substansial dan kontrol efektif. Meskipun

ASAM merupakan aturan liberalisasi penerbangan, namun masih terdapat hambatan akses pasar. dengan adanya batasan kepemilikan dan kontrol maskapai. Aturan yang berlaku adalah operator maskapai harus dimiliki mayoritas (di atas 50 %) oleh warga negara dan kepemilikan asing dibatasi dengan kepemilikan saham maskapai. Hal tersebut didukung dengan menyediakan *ASEAN Community Carrier*, di mana kepemilikan mayoritas dapat dipegang oleh warga negara ASEAN secara bersama-sama.

Akan tetapi ASAM juga mengatakan setiap negara anggota tetap memiliki hak untuk menolak *community carrier*, dengan tujuan untuk melindungi maskapainya sendiri. Salah satunya dengan cara mempertahankan aturan tradisional kepemilikan substansial dan kontrol efektif. Meski demikian, aturan seperti ini sebenarnya menghambat penggalangan modal dari asing dan merugikan maskapai penerbangan di negara-negara berkembang yang sangat membutuhkan investasi asing. Bagi operator negara ASEAN lain, model kepemilikan komunitas diizinkan dan dengan tanpa ada ancaman penolakan akses pasar. Dalam konsep penerbangan tunggal yang sejati, semua pembatasan kepemilikan dan kontrol oleh warga negara ASEAN mengenai kepemilikan maskapai maka harus dihapuskan. Secara keseluruhan, liberalisasi akses pasar dan aturan kepemilikan/kontrol harus menjadi satu buah paket (Khee-Jin Tan, 2014, hal. 6).

Melalui ASEAN Single Aviation Market atau kebijakan langit terbuka, ASEAN memiliki ambisi untuk untuk mengimplementasikan AEC pada 2015. Dengan tujuan tersebut, diadopsi tiga perjanjian multilateral yang memberikan operasi kebebasan ketiga, keempat dan kelima yang tidak terbatas di kawasan Asia Tenggara. Sebagaimana diketahui, hak angkut kelima memperbolehkan maskapai terbang melalui dua negara ASEAN dengan titik awal atau akhir adalah negara asal maskapai tersebut. Sementara hak angkut ketiga dan keempat membolehkan maskapai terbang dari negara asalnya ke salah satu negara ASEAN lainnya

dan sebaliknya negara-negara yang terlibat pada perjanjian-perjanjian tersebut membuat konsensus untuk mengatur operasi-operasi yang tidak terbatas terhadap frekuensi, kapasitas, dan jenis pesawat yang digunakan.

Kebijakan Hubungan Eksternal

ASEAN sendiri telah menyetujui kerjasama dengan China melalui ASEAN-China Regional Air Services Agreement pada Pertemuan Menteri Transportasi ASEAN-China ke-6 tahun 2007. Pertemuan itu menghasilkan adopsi ASEAN China Aviation Cooperation Framework, yang mencakup ketentuan untuk liberalisasi layanan kargo dan penumpang secara bertahap. Perjanjian transportasi udara antara ASEAN dan China diadopsi pada November 2010. ASEAN-China Air Transport Agreement dan protokol 1 memberikan akses Kebebasan Ketiga dan Keempat yang tidak terbatas bagi maskapai penerbangan kedua pihak (J. W. Lee, 2018, hal. 17). Perjanjian ini telah memungkinkan maskapai China untuk menghubungkan titik mana pun di China ke titik mana pun di negara ASEAN. Sebaliknya, maskapai ASEAN hanya dapat menghubungkan titik China ke titik di wilayah asal mereka.

Ketidakseimbangan jaringan ini terjadi karena negara ASEAN gagal meliberalisasi akses pasar di antara mereka sendiri, serta ASEAN mempunyai norma “ASEAN Way” tentang non-intervensi dan hak penolakan terhadap birokrasi, membuat ASEAN tidak memiliki kerangka kerja supranasional yang dapat memaksa negara anggota untuk menerima kepentingan regional yang sama (Putri, 2017, hal. 58). Dan didukung perbedaan tahap perkembangan dan kekuatan maskapai penerbangan, terdapat perbedaan kepentingan aero-politik di masing-masing negara (Forsyth et al., 2006, hal. 144–145).

ASEAN Single Aviation Market sebagai Rezim Internasional

Pada bagian ini periset akan menjelaskan karakteristik dalam rezim yang terdapat di dalam ASAM. **Pertama**, Prinsip dalam

pembentukan ASAM dapat merujuk pada Deklarasi *ASEAN Concord II* yang ditandatangani 7 Oktober 2003, yang berkomitmen untuk memperdalam dan memperluas integrasi dan hubungan ekonomi internalnya dengan ekonomi dunia untuk mewujudkan Masyarakat Ekonomi ASEAN. Pada KTT ASEAN ke-12 pada 13 Januari 2007 di Cebu, Filipina dilakukan untuk mempercepat pembentukan Komunitas ASEAN, termasuk Masyarakat Ekonomi ASEAN yang di dalamnya terdapat pelaksanaan ASAM. Dalam KTT ASEAN ke-13 juga mendukung pengembangan Masyarakat Ekonomi ASEAN tercantum inisiatif pembentukan ASAM. Agenda kebijakan pembentukan ASAM juga tertuang dalam Brunei Action Plan yang diadopsi pada pertemuan menteri transportasi negara-negara ASEAN ke-16 di Brunei, tanggal 11 November 2010. Dengan adanya pasar angkutan udara regional yang terintegrasi dengan baik, efisiensi dan berdaya saing penting untuk mengembangkan perdagangan, menguntungkan konsumen dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Prinsip dari ASAM ini tertuang dalam *Declaration on the Adoption of the Implementation Framework of the ASEAN Single Aviation Market*.(ASEAN, 2011a).

Kedua, dalam karakteristik rezim internasional, norma menjadi standar perilaku yang didefinisikan ke dalam hak dan kewajiban (Krasner, 1982, hal. 186). ASAM secara jelas mencantumkan mengenai hak bagi masing-masing pihak untuk penyelenggaraan layanan udara internasional yang dijalankan oleh perusahaan maskapai yang ditunjuk. Penyelenggaraan layanan udara internasional memberikan hak bagi maskapai penerbangan asing untuk terbang melintasi wilayah tanpa melakukan pendaratan, mendapatkan hak untuk berhenti di wilayah negara asing untuk tujuan non-lalu lintas, serta hak-hak lain yang ditentukan dalam perjanjian-perjanjian ASAM termasuk hak-hak yang dinyatakan dalam Lampiran I mengenai transportasi berjadwal dan Lampiran II mengenai pelaksanaan

protokol kebebasan udara dari masing-masing perjanjian pembentuk ASAM.

Standar perilaku yang didefinisikan ke dalam hak dan kewajiban tersebut meliputi layanan penerbangan berjadwal dan implementasi protokol. Layanan penerbangan terjadwal memberikan standar bagi negara-negara anggota dalam mengatur rute dan fleksibilitas operasional, dalam hal rute penerbangan, maskapai yang ditunjuk diizinkan untuk beroperasi dari titik manapun yang telah ditentukan di wilayah negara pihak lain dengan syarat merupakan bandara internasional yang ditunjuk, serta rute penerbangan yang melibatkan non-anggota perjanjian mengenai pengangkutan penumpang, bagasi, dan kargo, harus tunduk pada kesepakatan antara otoritas penerbangan dari para pihak terkait. Dalam hal fleksibilitas operasional setiap maskapai penerbangan yang ditunjuk dapat menjalankan operasional penerbangan sesuai pilihannya sendiri, yang berdasarkan pada; a) mengoperasikan penerbangan pada salah satu arah atau kedua arah, b) menggabungkan nomor penerbangan yang berbeda dalam satu operasi pesawat, c) melayani jarak terdekat, menengah, dan terjauh dari titik (bandara) di wilayah negara Pihak pada rute dalam kombinasi apa pun dan di titik mana pun d) menghilangkan pemberhentian pada pada salah satu titik manapun, e) menstransfer lalu lintas dari salah satu pesawat ke pesawat lain mana pun di rute mana pun, f) melayani titik terdekat dari titik lainnya di wilayahnya dengan/atau tanpa perubahan pesawat atau nomor penerbangan. Pada setiap segmen rute tersebut, setiap maskapai penerbangan yang ditunjuk dapat melakukan layanan penerbangan internasional tanpa batasan apapun. Maskapai penerbangan yang ditunjuk dapat diminta untuk menyerahkan jadwal penerbangan yang direncanakan untuk disetujui oleh otoritas penerbangan atas pengoperasian layanan yang disepakati, setiap perubahan harus diajukan setidaknya lima belas hari sebelum operasi. Untuk penerbangan tambahan yang diajukan maskapai di luar jadwal yang telah disetujui,

maskapai penerbangan harus meminta izin dari otoritas penerbangan lainnya, yang mana permintaan tersebut harus diajukan setidaknya empat hari sebelum pengoperasian penerbangan tersebut.

Selanjutnya, dalam mewujudkan pelaksanaan ASAM melalui tiga perjanjian multilateral yang telah disusun, adapun tiga perjanjian tersebut yakni MAAS, MAFLPAS, dan MAFLAFS memiliki protokol pelaksanaan yang akan menjadi bagian integrasi dari liberalisasi penerbangan udara di ASEAN. Protokol tersebut meliputi Hak Kebebasan Lalu Lintas Udara Ketiga, Keempat sampai Kelimas dari penerbangan penumpang maupun kargo. Hak dan kewajiban tersebut dibentuk sebagai standar perilaku bagi negara-negara ASEAN dalam melakukan liberalisasi penerbangan udara di kawasan Asia Tenggara.

Ketiga, aturan dalam rezim merupakan rekomendasi atau larangan dalam mengambil tindakan yang diatur secara spesifik (Krasner, 1982, hal. 186). Begitu pula dengan prosedur pengambilan keputusan merupakan praktik yang berlaku untuk membuat dan mengimplementasikan pilihan bersama (Krasner, 1982, hal. 186). ASAM memberikan rekomendasi bentuk kebijakan untuk implementasi liberalisasi penuh dan integrasi layanan udara di ASEAN. Kebijakan-kebijakan tersebut dimuat dalam *ASEAN Multilateral Agreement on Air Services* beserta 6 protokolnya, *ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Air Freight Services* beserta 2 protokolnya, dan *ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services* beserta 4 protokolnya, serta *Implementation Framework of ASEAN Single Aviation Market*.

Aturan dan prosedur pengambilan keputusan dalam perjanjian tersebut menjadi komitmen untuk memelihara, mengembangkan dan memperkuat hubungan persahabatan dan kerjasama antara negara-negara. Aturan tersebut juga mengakui layanan udara internasional yang efisien dan kompetitif penting untuk mengembangkan perdagangan dan mendorong pertumbuhan ekonomi, serta

adanya keinginan guna memastikan tingkat keselamatan dan keamanan dalam transportasi udara internasional, memfasilitasi upaya liberalisasi transportasi di ASEAN untuk menghapus pembatasan layanan udara dengan tujuan untuk membangun satu pasar penerbangan terpadu. Tindakan yang diatur spesifik pada perjanjian ASAM juga mematuhi prinsip-prinsip dan ketentuan yang terdapat pada Konvensi Penerbangan Sipil Internasional sebagai bagian dari pihak yang menandatangani Konvensi Chicago, 7 Desember 1994. Ketiga perjanjian tersebut terdiri terdiri 19 pasal, meliputi pemberian hak; penetapan dan otorisasi maskapai; penolakan, pencabutan, penangguhan dan pembatasan otorisasi; keselamatan; keamanan penerbangan; tarif; pengoperasian pesawat udara sewa; kegiatan komersial; biaya pengguna bandar udara; kepabeanan; kompetisi yang adil; perlindungan; penerapan undang-undang dan peraturan; statistik; konsultasi dan perubahan; penyelesaian sengketa; hubungan dengan perjanjian lain.

ASAM telah mencerminkan ekspektasi bersama para negara anggota ASEAN. ASAM telah menjadi komitmen ASEAN yang tertuang dalam *Kuala Lumpur Transport Strategic Plan (KLTSP) 2016-2025*, sebagai cetak biru kerjasama ASEAN di bidang transportasi. Latar Belakang negara-negara membentuk ASAM disebabkan karena ASAM dapat menjadi ruang ekonomi untuk mengurangi persaingan, perang tarif, standar keamanan. Inti ekspektasi bersama dalam membuat ASAM adalah integrasi ekonomi kawasan yang ada dalam AEC.

Perkembangan Implementasi ASEAN Single Aviation Market di Indonesia

Dengan melakukan ratifikasi terhadap ASAM, Indonesia dapat dikatakan telah terikat akan prinsip, norma, aturan dan prosedur pengambilan keputusan yang berada di dalam perjanjian tersebut. Selanjutnya, Terdapat lima *basic causal variable* dalam teori rezim internasional menurut Stephen D. Krasner yang digunakan untuk menganalisis signifikansi

rezim dalam implementasi ASAM oleh Indonesia.

a) Kepentingan Egoistik Individu

Kepentingan egoistik individu dapat diinterpretasikan sebagai kepentingan nasional yang dikedepankan negara ASEAN dalam forum regional. Posisi Indonesia dalam perjanjian ASAM terikat pada beberapa prinsip yang mempertimbangkan kepentingan nasional.

Ekonomi menjadi salah satu dasar utama dari kepentingan nasional Indonesia dalam perumusan ASAM ini, khususnya untuk meningkatkan sektor industri penerbangan di Tanah Air. Menurut data dari International Civil Aviation Organization dari tahun 2005-2015, tren pasar penerbangan di Indonesia selalu mengalami kenaikan. (World Bank, n.d.). Bahkan tren kenaikan nilai di industri penerbangan selama 10 tahun tersebut mencapai 64%. Sektor penerbangan ini menjadi salah satu hal penting bagi Indonesia dan ASEAN dalam hal konektivitas dan berdampak terhadap sektor beberapa seperti pariwisata, investasi dan sektor lainnya. Kepentingan nasional Indonesia dalam ASAM bertujuan untuk meningkatkan konektivitas baik di dalam dan luar negeri sejalan dengan visi ASEAN Connectivity 2025.

Potensi dari industri transportasi udara di Indonesia menjadi yang tertinggi dari negara-negara anggota ASEAN yang lain. Menurut data yang dikeluarkan oleh International Air Transport Association (IATA) pada tahun 2015, Indonesia diperkirakan menjadi pasar terbesar keenam di dunia dalam industri penerbangan pada 2034 (IATA, 2015).

Posisi Indonesia terkait ASAM terlihat dari lobi aktif yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk melindungi operasional domestik melawan rival-rival dari maskapai luar negeri. Hal ini dilihat sebagai tindakan yang jelas dan kentara, sebab Indonesia menjadi negara yang

menerima setiap instrumen dari ASAM tersebut. Indonesia juga menjadi negara yang memiliki tingkat ekonomi, jumlah populasi dan pasar penerbangan terbesar di ASEAN (Alan Tan, 2013).

Mempertimbangkan potensi dan dampak yang besar dari industri penerbangan di tingkat nasional, Indonesia kemudian berupaya untuk meningkatkan cakupannya di tingkat regional. Sehingga salah satu bentuk yang dilakukan untuk mencapai kepentingan nasional tersebut yaitu dengan melalui perumusan kebijakan ASAM. Dengan ikut terlibat dalam skema kerja sama ini, menurut pandangan peneliti, Indonesia bertujuan untuk mencapai kepentingan nasionalnya dalam hal ekonomi. Sebab ASAM menyediakan sebuah kerangka kerja sama di industri penerbangan yang terbuka bagi negara-negara anggota ASEAN. Sehingga, arus keluar masuk dari penumpang maupun barang di kawasan Asia Tenggara menjadi lebih mudah.

b) Kekuatan Politik

Kekuatan politik berperan penting dalam realisasi liberalisasi penerbangan di ASEAN. Aktor yang menjadi kekuatan politik tertinggi serta berkaitan dalam pelaksanaan liberalisasi penerbangan adalah negara. Indonesia yang merupakan negara anggota terbesar ASEAN merupakan negara kepulauan yang menampung 231,4 juta jiwa yang mewakili 39% dari total populasi negara anggota ASEAN. Populasi yang besar ini tak terhindarkan membawa kebutuhan mendesak untuk menekankan dan memprioritaskan konektivitas apabila negara ingin makmur dan menumbuhkan PDB melalui peningkatan sumber daya dan industri. Transportasi udara adalah penggerak logis dari konektivitas (Abeyratne, 2014, hal. 164).

Indonesia sebagai negara terbesar di ASEAN dengan pasar domestik yang luas dan sektor maskapai penerbangan lokal

yang bertumbuh pesat dan sangat kompetitif. Indonesia juga memiliki *bargaining power* yang lebih besar dan mampu mengambil manfaat dari implementasi liberalisasi penerbangan ini. Politik erat kaitannya dengan power. Di tingkat regional sendiri, Indonesia memiliki posisi yang penting dibandingkan dengan negara anggota ASEAN yang lain di bidang transportasi udara. Hal ini didukung dengan jumlah bandara internasional di Indonesia yang paling banyak dengan jumlah 29 pada tahun 2012.

Peneliti melihat bahwa kekuatan politik ini menjadi penting mempertimbangkan posisi Indonesia pada pasar penerbangan di kawasan Asia Tenggara. Dalam pembuatan regulasi dan kebijakan terkait transportasi udara sendiri, pemerintah memiliki peranan yang besar. Kekuatan politik yang dimiliki oleh suatu negara juga juga berkaitan dengan kepentingan dari negara tersebut. Dan negara dalam hal ini memiliki kedaulatan tertinggi.

c) Norma dan Prinsip

Norma dan prinsip menjadi instrumen penentu rezim yang berasal dari dalam itu sendiri. Akan tetapi, norma dan prinsip tidak secara langsung mempengaruhi kepada isu yang sedang terjadi dan dapat berperan sebagai penjelasan dalam pembentukan, kekuatan dan pembubaran rezim (Krasner, 1982, hal. 200–202). Pembahasan mengenai ASEAN Single Aviation Market telah dibahas dalam *ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors* Tujuan perjanjian kerangka kerjasama ini adalah untuk melakukan identifikasi langkah-langkah implementasi disertai dengan jadwal yang jelas terhadap sebelas sektor prioritas ASEAN. Yang pada akhirnya negara-negara ASEAN mulai menyepakati perjanjian multilateral pembentukan ASAM yang dimulai sejak 2009 melalui MAAS, MAFLAFS, dan MAFLPAS. kerangka kerja ini yang kemudian bermuara pada tujuan akhir ASEAN Single

Aviation Market pada 2015. Setelah itu ASEAN melalui ATM mengeluarkan *Implementation Framework of the ASEAN Single Aviation Market* dan ASEAN Strategic Transport Plan sebagai pedoman dalam upaya melaksanakan implementasi di level negara-negara. Norma dan prinsip tertuang dalam lampiran masing-masing yang berisi protokol pelaksanaan yang menganut Hak Kebebasan Lalu Lintas Udara ketiga, keempat, sampai kelima.

Indonesia sendiri memiliki prinsip dalam pelaksanaan liberalisasi pasar penerbangan yang tertuang dalam Pasal 90 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan mengatur tentang pembukaan akses pasar transportasi udara menuju kebijakan langit terbuka ASEAN. Pembukaan akses pasar dari dan ke Indonesia dilaksanakan secara bertahap berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral. Perjanjian-perjanjian tersebut dibuat sesuai ketentuan perundang-undangan dengan mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip *fairness* (keadilan) dan *reciprocity* (timbang balik) (Triwijayanti, 2020, hal. 3).

d) *Usage dan Custom*

Usage dan Custom pada variabel kausal dasar dimaknai untuk melihat perkembangan rezim ASEAN Single Aviation Market serta potensinya untuk bertahan berdasarkan kepatuhan negara ASEAN. Kebijakan dan posisi negara terhadap pelaksanaan liberalisasi akan memperlihatkan apakah kerjasama ini menjadi pilihan bersama dalam pelaksanaan liberalisasi penerbangan dan apakah rezim ini dapat dikatakan menjadi *usage dan custom* dari negara-negara ASEAN. Indonesia sendiri telah meratifikasi rezim internasional ASAM melalui tiga perjanjian multilateral ASAM yaitu MAAS, MAFLPAS, dan MAFLAFS. Selain itu, Indonesia juga gencar membangun dan menambah infrastruktur bandaranya guna lebih memaksimalkan

potensi penerbangan internasionalnya, khususnya ke negara ASEAN.

e) Pengetahuan

Untuk menjelaskan rezim, variabel terakhir yang menjadi pendukung yakni pengetahuan. Pengetahuan merupakan informasi teknis dan teori yang mengarahkan sebuah konsensus di antara aktor yang berkepentingan yang berfungsi sebagai panduan kebijakan yang dirancang untuk mencapai tujuan sosial. Pengetahuan digunakan untuk menciptakan dasar dalam melakukan kerjasama dengan memperjelas interkoneksi yang kompleks. Pengetahuan juga berfungsi sebagai instrumen dalam meningkatkan perilaku konvergen negara, serta berperan melampaui garis-garis ideologi yang berlaku (Krasner, 1982, hal. 203–204).

ASAM dibentuk berdasarkan kesepakatan negara-negara anggota ASEAN. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh masing-masing negara menjadi landasan pengetahuan baru dalam pelaksanaan liberalisasi penerbangan. Standar yang digunakan berlandaskan pada konvensi internasional yang dikeluarkan PBB, yang dijadikan sebagai referensi bagi penyusunan konsensus perjanjian ASAM seperti Konferensi Penerbangan Sipil Internasional atau Konvensi Chicago serta beberapa perjanjian interimnya seperti *International Air Services Transit Agreement 1944* dan *International Air Transport Agreement 1944* yang merupakan perjanjian mengenai persetujuan penerbangan lintas internasional, yang mempertukarkan hak-hak penerbangan yang sering digunakan dalam perjanjian angkutan udara.

Yang selanjutnya berhasil menghasilkan ASAM sebagai sebuah konsensus pelaksanaan liberalisasi penerbangan di ASEAN yang telah ditandatangani negara anggota. ASAM menjadi pengetahuan baru yang merupakan pedoman dan acuan oleh negara dalam pelaksanaan liberalisasi. Lalu, *Kuala Lumpur Transport Strategic Plan* sebagai cetak biru pengimplementasian ASAM yang telah

dijalankan negara-negara pada 2016, dan Perjanjian multilateral ASAM (MAAS, MAFLAFS, MAFLPAS) sebagai landasan pelaksanaan ASAM. Keduanya berperan sebagai komitmen lanjutan integrasi penerbangan yang memuat pengetahuan-pengetahuan baru untuk mendukung bertahannya rezim.

Melalui *Conventional Structuralism* Krasner mengasumsikan rezim dapat dibayangkan sebagai variabel penghubung yang berdiri antara *basic causal variable* seperti kekuatan dan kepentingan serta norma dan prinsip (Krasner, hal). Rezim tidak muncul atas kemauan sendiri, melainkan mempengaruhi perilaku dan hasil yang terkait. Setiap pendekatan penting bagi rezim, karena pendekatan dijadikan asumsi dasar dan sampai tahap mana rezim internasional tersebut berfungsi. Rezim ASEAN Single Aviation Market muncul atas kerjasama negara-negara anggota ASEAN untuk mendukung pembentukan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). ASAM diterapkan dalam rangka mempercepat pertumbuhan pasar penerbangan tunggal di sektor transportasi udara sebagai bagian dari tujuan integrasi kawasan. ASAM dirancang oleh negara-negara pada saat *Air Transport Minister Meeting* di Kamboja pada 2004. Maka akan hal ini Indonesia menjadikan rezim sebagai variabel penghubung antara faktor-faktor mengenai *basic causal variable* dan perilaku serta hasil.

Analisis ini, menggambarkan Indonesia menggunakan rezim internasional dalam mencapai kepentingannya (*basic causal variable*) dan hasil dari kerjasama (*related behavior and outcomes*) dari rezim internasional ASAM penting untuk kemudian menghubungkan mengapa Indonesia menjalankan ASAM sebagai kerangka dalam proses integrasi kawasan melalui liberalisasi penerbangan. Skema kausal dasar dalam *convention structuralism* melihat koneksi langsung di antara perubahan pada faktor kausal dasar, seperti kepentingan, politik dan prinsip pada perilaku dan hasil. Berdasarkan

lima variabel dalam rezim yang merupakan kepentingan individu, kekuatan politik, norma dan prinsip, usage dan custom, dan pengetahuan, maka kita dapat melihat pelaksanaan ASAM dalam isu liberalisasi penerbangan guna integrasi kawasan di Indonesia.

Indonesia melihat potensi dari industri transportasi udara di Indonesia menjadi yang tertinggi dari negara-negara anggota ASEAN yang lain. Mempertimbangkan potensi dan dampak yang besar dari industri penerbangan di tingkat nasional, Indonesia kemudian berupaya untuk meningkatkan cakupannya di tingkat regional. Sehingga salah satu bentuk yang dilakukan untuk mencapai kepentingan nasional tersebut yaitu dengan melalui perumusan kebijakan ASAM. Faktor selanjutnya Indonesia yang merupakan negara anggota terbesar ASEAN, dengan populasi yang besar tak terhindarkan membawa kebutuhan mendesak untuk menekankan dan memprioritaskan konektivitas apabila negara ingin makmur dan menumbuhkan PDB melalui peningkatan sumber daya dan industri, hal ini menjadikan transportasi udara adalah penggerak logis dari konektivitas. Indonesia dianggap sebagai negara terbesar di ASEAN dengan pasar domestik yang luas dan sektor maskapai penerbangan lokal yang bertumbuh pesat dan sangat kompetitif. Indonesia juga memiliki *bargaining power* yang lebih besar dan mampu mengambil manfaat dari implementasi liberalisasi penerbangan ini. Indonesia sendiri memiliki prinsip dalam pelaksanaan liberalisasi pasar penerbangan yang tertuang dalam Pasal 90 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan mengatur tentang pembukaan akses pasar transportasi udara menuju kebijakan langit terbuka ASEAN. Pembukaan akses pasar dari dan ke Indonesia dilaksanakan secara bertahap berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral. Perjanjian-perjanjian tersebut dibuat sesuai ketentuan perundang-undangan dengan mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip *fairness* (keadilan) dan *reciprocity* (timbal balik).

Namun orientasi dalam pendekatan *conventional structuralism* menyebabkan prinsip dan kekuatan oleh Indonesia resisten terhadap dampak signifikan hasil dan perilaku.

Dalam operasionalnya, suatu rezim internasional akan menghasilkan regulasi atau dapat disebut sebagai *related behavior and outcomes* sehingga rezim tersebut diharapkan dapat berjalan efektif untuk menyesuaikan terhadap permasalahan yang dihadapi. ASAM sendiri telah mengeluarkan *Implementation framework of the ASEAN Single Aviation Market, ASEAN Multilateral Agreement on Air Services, ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Air Freight Services, ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services*. Kerangka kerja dan tiga perjanjian tersebut telah menjadi konsekuensi dari ratifikasi ASAM bagi negara-negara anggota. Sebagai suatu negara yang telah meratifikasi ASAM, tentunya menjadi suatu konsekuensi bagi Indonesia untuk menyesuaikan perilaku mereka dengan hasil perjanjian ASAM. Penyesuaian perilaku tersebut dapat kita lihat dengan amandemen/penetapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan oleh Indonesia serta Peraturan Presiden mengenai Pengesahan Protokol-Protokol Pelaksanaan ASAM.

Meskipun ASAM dibangun dengan tujuan yang sama dan pada akhirnya mampu menyatukan dan mengintegrasikan komitmen, namun pembentukan hingga pengaplikasian ASAM tidak terlepas dari kepentingan setiap negara. Perilaku yang Indonesia tunjukkan sendiri masih terdapat proteksionisme terhadap pelaksanaan ASAM, kebijakan ASAM tersebut hanya diterapkan sebatas pada penerbangan internasional. Sedangkan, untuk penerbangan domestik, Indonesia tetap mengimplementasikan asas *cabotage*. melakukan ratifikasi secara bertahap dan mempertimbangkan kepentingan nasional berdasarkan prinsip keadilan dan timbal balik, serta dengan hanya membuka lima bandara sebagai bandara internasional yang digunakan dalam pelaksanaan ASAM. Peneliti melihat

ASAM memberikan dampak yang cukup signifikan sebagai komitmen dalam tingkat regional, akan tetapi pelaksanaan ASAM terhalang dan hanya berlaku dengan kondisi terbatas. Hal tersebut disebabkan ASEAN, khususnya karena ASAM masih belum mempunyai lembaga yang berfungsi sebagai regulator dalam menjalankan harmonisasi makan negara tidak dapat dijamin dan pelaksanaan dan implementasi yang diserahkan kepada negara-negara anggota.

KESIMPULAN

ASEAN Single Aviation Market merupakan hasil perjanjian antara negara-negara di ASEAN yang dirancang untuk mempermudah operasi penerbangan di seluruh negara ASEAN. Tujuan tindakan strategis ini adalah untuk meliberalisasi layanan udara dan memberlakukan pasar tunggal transportasi udara guna menciptakan kawasan yang terintegrasi.

Penelitian ini telah membuktikan bahwa ASEAN Single Aviation Market merupakan rezim internasional, dengan telah memenuhi karakteristik dalam rezim yaitu prinsip, norma, dan aturan prosedur pengambilan keputusan. ASEAN Single Aviation Market juga menjadi sebuah komitmen jangka panjang yang dibentuk ASEAN untuk melakukan integrasi kawasan melalui liberalisasi penerbangan. Upaya Indonesia dalam deregulasi perjanjian-perjanjian ASEAN Single Aviation Market, diatur dalam Pasal 90 Undang-undang Nomor 1 tahun 2009 tentang Penerbangan serta Peraturan-Peraturan Presiden dengan telah mengadopsi 6 Protokol MAAS, 2 Protokol MAFLAFS, dan 2 Protokol MAFLPAS yang merupakan Hak Kebebasan Lalu Lintas Ketiga, Keempat dan Keempat untuk penerbangan penumpang dan kargo.

ASEAN Single Aviation Market dibangun dengan tujuan dan komitmen yang sama oleh negara-negara ASEAN, yaitu untuk mengintegrasikan kawasan. Namun, pembentukan hingga pengaplikasian ASEAN

Single Aviation Market masih didasarkan pada kepentingan setiap negara. *Related behaviour* dari rezim ASEAN Single Aviation Market yang ditunjukkan oleh Indonesia sendiri masih terdapat proteksionisme terhadap pelaksanaannya. Kebijakan ASEAN Single Aviation Market di Indonesia hanya diterapkan pada penerbangan internasional saja. Sedangkan untuk penerbangan domestik masih mempertahankan prinsip *cabotage*.

DAFTAR PUSTAKA

- Abeyratne, R. I. (2014). Asean Single Aviation Market and Indonesia - Will It Survive Against the Giants? *Indonesia Law Review*, 4(2), 163. <https://doi.org/10.15742/ilrev.v4n2.87>
- AEC Blueprint. (2015). *ASEAN Economic Community Blueprint 2025*.
- Alan Tan, K. J. (2013). Toward a Single Aviation Market in ASEAN: Regulatory Reform and Industry Challenges. *ERIA Discussion Paper Series*.
- ASEAN. (2011a). *Declaration on the Adoption of the Implementation Framework of the ASEAN Single Aviation Market*.
- ASEAN. (2011b). *Implementation Framework of the Asean Single Aviation Market*. 1–9.
- ASEAN. (2015). *Building the ASEAN Community ASEAN Banking Integration* (Nomor August).
- ASEAN Secretariat. (2013). Overview - ASEAN | ONE VISION ONE IDENTITY ONE COMMUNITY. In *Association of Southeast Asian Nations*.
- ASEAN Secretariat. (2016). *ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors*.
- Boeing. (2009). *International Traffic Rights "The Freedoms of the Air."*
- Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor: KP 480 Tahun 2012 Tentang Roadmap Hubungan Udara Indonesia, (2012).
- ERIA Study Team. (2010). Current Status of ASEAN Transport Sector. *ASEAN Strategic Transport Plan 2011-2015, Chapter 3*, 3-1—3-95. <http://www.eria.org/Chapter3.pdf>
- Forsyth, P., King, J., & Rodolfo, C. L. (2006). Open skies in ASEAN. *Journal of Air Transport Management*. <https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2005.1>

- 1.004
Goh, J. (2001). *The Single Aviation Market of Australia and New Zealand*.
- Haggard, S., & Simmons, B. A. (1987). Theories of international regimes. *International organization*. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027569>
- Handley Page, F. (1927). Aviation. *Journal of the Royal Aeronautical Society*, 31(203), 1004–1025. <https://doi.org/10.1017/S0368393100135722>
- IATA. (2015). *IATA - Developing the Potential of Indonesia's Aviation Sector*.
- INACA. (2017). *Indonesia Aviation Outlook 2017*. Zycomm Enterprise.
- Khee-Jin Tan, A. (2014). The ASEAN Single Aviation Market: Liberalizing the Airline Industry. *ERIA Discussion Paper Series*, 1(June).
- Krasner, S. D. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as intervening variables. *International Organization*. <https://doi.org/10.1017/S0020818300018920>
- Lamont, C. (2015). Research Methods in International Relations. In *Research Methods in International Relations*.
- Lee, D. (2015). *The European and Southeast Asian Single Aviation Markets*. <http://aei.pitt.edu/67356/1/BB15-EU-and-ASEAN-aviation.pdf>
- Lee, J. W. (2018). *Strengthening the ASEAN Single Aviation Market : Implementing the AEC Blueprint 2025 for Air Transport*. September.
- Macdonald, R. (2019). Southeast Asia and the ASEAN economic community. In *Southeast Asia and the ASEAN Economic Community*. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-19722-3>
- Putri, R. A. S. (2017). *REGIONAL OPEN SKIES REGIME IN SOUTHEAST ASIA AND ITS Rizkia Amelia Sania Putri* (Nomor April). McGill University.
- Ritzer, G. (2010). *Globalization: A Basic Text* (First edit). Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Savic, D. (2005). International Civil Aviation Organization (ICAO). *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, November, 222–239. <https://doi.org/10.4337/9781786438935.00018>
- Scott, B. I., & Trimarchi, A. (2019). Convention on International Civil Aviation. *Fundamentals of International Aviation Law and Policy*, 31–56. <https://doi.org/10.4324/9780429492075-3>
- Surya Putra, A. A. B. N. A. (2019). Competition Law and Policy Harmonisation: Its Relation to Fair Competition Realisation in ASEAN Single Aviation Market. *Udayana Journal of Law and Culture*. <https://doi.org/10.24843/ujlc.2019.v03.i02.p03>
- Tan, A. K.-J. (2018). 51. Toward a Single Aviation Market in ASEAN: Regulatory Reform and Industry Challenges. In *The 3rd ASEAN Reader* (hal. 266–270). ISEAS Publishing. <https://doi.org/10.1355/9789814620628-061>
- Tan, A. K. J. (2010). The ASEAN multilateral agreement on air services: En route to open skies? *Journal of Air Transport Management*. <https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2010.01.004>
- The ASEAN Secretariat. (2015). *Asean Transport Strategic Plan (2016-2025)*. https://asean.org/?static_post=kuala-lumpur-transport-strategic-plan-asean-transport-strategic-plan-2016-2025
- Thomas, I., Stone, D., Tan, A. K.-J., Drysdale, A., & McDermott, P. (2008). *Developing ASEAN 's Single Aviation Market and Regional Air Services Arrangements with Dialogue Partners Authors* (Nomor 07).
- Triwijayanti, F. (2020). Industri Penerbangan Indonesia di Tengah Kebijakan ASEAN Open Sky. *Jurnal Rechtsvinding*, 1–4.

BIOGRAFI

Aldy Akbar Maulana merupakan mahasiswa di Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran angkatan 2017. Tertarik dengan bahasan mengenai kerjasama ASEAN Single Aviation Market

Hasan Sidik merupakan dosen Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran.

Deasy Silvy Sari merupakan dosen Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran.