

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang Masalah

Bidang jasa memiliki peran strategis dalam perekonomian negara-negara ASEAN mengingat rata-rata 40-50% dari produk domestik bruto (PDB) negara-negara ASEAN disumbang oleh bidang jasa. Bidang jasa juga merupakan sektor yang paling cepat pertumbuhannya di kawasan. Dalam upaya meningkatkan kerjasama ekonomi melalui liberalisasi perdagangan di bidang jasa, negara-negara ASEAN telah menyepakati dan mengesahkan *ASEAN Framework on Services (AFAS)* pada tanggal 15 Desember 1995 di Bangkok Thailand. Ada beberapa negara yang mendominasi perdagangan jasa di ASEAN yaitu Singapura, Malaysia, Filipina, Indonesia dan Brunei Darussalam. Dalam cetak biru MEA liberalisasi sektor jasa bertujuan untuk menghilangkan hambatan penyediaan jasa oleh pemasok ataupun pendirian perusahaan jasa baru lintas negara serta kelancaran perpindahan barang maupun jasa dan orang di kawasan ASEAN.

Salah satu sektor yang akan memperkuat perekonomian disebuah negara adalah sektor moda transportasi udara atau penerbangan. Konsentrasi terhadap sektor perhubungan udara adalah bentuk komitmen ASEAN dalam menyukseskan Komunitas ASEAN. Sektor jasa ini akan membantu konektivitas negara-negara anggota ASEAN yang memiliki letak geografis yang cukup berjauhan, ditambah lagi beberapa negara di Asia Tenggara yang berbentuk negara kepulauan.

Liberalisasi jasa transportasi udara untuk angkutan penumpang dan kargo bergerak menuju integrasi sejak tahun 2003. Hal ini merupakan dampak dari disepakatinya usulan Singapura untuk membentuk ASEAN *Economic Community* pada tahun 2015. Untuk itu, ASEAN membentuk *Roadmap for the Integration of the Air Travel Sector (RIATS)* yang mempersiapkan tahapan-tahapan perencanaan untuk diimplementasikan hingga tahun 2010, agar nantinya dapat mencapai *open sky* yang berupa ASEAN *Single Aviation Market (ASAM)* pada tahun 2015. Tahapan persiapan ini diantaranya adalah memberikan

kebebasan kelima tanpa batasan untuk hak angkut penumpang di antara ibukota-ibukota di ASEAN, menghapus batasan-batasan yang dikenakan pada kebebasan ketiga dan keempat, dan untuk meliberalisasi lebih jauh atas hak angkut kargo.

Liberalisasi jasa penerbangan sendiri sudah dirintis dengan adanya Sidang ke-15 *ASEAN Air Transportation Working Group* (ATWG) di Palembang pada 25 April 2007 menyetujui untuk memberlakukan liberalisasi angkutan kargo udara secara penuh pada Desember 2008 dan liberalisasi angkutan penumpang pada 2012. Pada Sidang ke 18 *ASEAN Air Transport Working Group* (ATWG) di Kuala Lumpur tanggal 12–14 Agustus 2008 membahas berbagai hal terkait dengan upaya liberalisasi jasa angkutan udara ASEAN, termasuk *ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Air Freight Services*, *ASEAN Multilateral Agreement on Air Services*, *ASEAN Single Aviation Market* (SAM) dan kerjasama angkutan udara dengan mitra dialog. Di sektor jasa penerbangan, mayoritas komitmen negara ASEAN dalam sektor ini berkaitan dengan jasa transportasi udara yang meliputi jasa perbaikan dan perawatan pesawat, penjualan dan pemasaran jasa penerbangan dan jasa *Computer Reservation System* (Winantyo 2008, hlm.124-132).

Industri transportasi udara di Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan ter besar di dunia, sebenarnya memang hanya menunggu waktu saja untuk berkembang dengan pesat di mata internasional. Keberadaan Indonesia menjadi sangat strategis dalam banyak aspek hubungan antarnegara di dunia, terutama di wilayah Pasifik tentunya. Selain itu, pertumbuhan penumpang dan barang di sektor perhubungan udara tengah meningkat dalam 10 tahun terakhir. Mengacu pada data yang ada di Indonesia National Air Carriers Association (INACA), pertumbuhan penumpang di Indonesia terus bergerak naik hingga dua kali lipat per tahunnya (Osman, 2013).

Saat ini industri penerbangan Indonesia sedang berhadapan dengan ASEAN Open Sky Policy yang ditandatangani pada tahun 2009 dan akan di implementasikan pada awal tahun 2015. Open Sky Policy merupakan salah satu bentuk perjanjian mengenai penerbangan yang digagas oleh negara-negara anggota ASEAN. Tujuan dari digagaskannya Open Sky Policy ini adalah untuk meliberalisasi jasa transportasi udara secara keseluruhan. Secara khusus, Open

Sky Policy mendorong terjadinya kompetisi yang semakin ketat antara maskapai-maskapai penerbangan, hal ini memungkinkan maskapai-maskapai penerbangan dari negara-negara Asia Tenggara dapat melayani rute-rute yang ada disesama wilayah ASEAN. Selain itu adanya perjanjian kebijakan Open Sky dapat memberi keleluasaan bagi para maskapai untuk mengembangkan rute-rute dan jaringan layanan yang mereka pilih. (Forsyth, 2004)

Implementasi Open Sky Policy memungkinkan operator udara regional untuk mengambil penerbangan tidak terbatas untuk semua negara anggota ASEAN dan ekspansi yang cepat dalam pelayanan transportasi udara dalam dekade terakhir, terutama memacu pertumbuhan swasta yang dipimpin low cost carrier (maskapai dengan sistem tiket dengan harga terjangkau). Maskapai yang terdaftar dan beroperasi di negara-negara anggota ASEAN meningkat secara signifikan pada tahun 2010 dibandingkan pada tahun 1998, kecuali Philippines Airlines.

Sebagai negara yang besar dan memiliki peran penting di forum ASEAN, Indonesia semestinya memiliki persiapan matang dalam menghadapi rencana-rencana yang sifatnya mengganggu stabilitas nasional seperti liberalisasi pasar. Hal yang sangat dihindari saat terbukanya pasar bebas adalah kalahnya Indonesia dalam persaingan industri penerbangan komersial ini. Konsekuensi dari disepakatinya perjanjian *Open Sky* oleh kesepuluh negara anggota ASEAN diantaranya adalah ketidakseimbangan jumlah armada penerbangan yang dimiliki oleh masing-masing negara, intensitas dan jumlah rute, serta jumlah volume penumpang. Pada dasarnya, kesiapan suatu negara dalam implementasi Open Sky akan mempengaruhi peluang dan tantangan negara bagi negara yang menjalankannya. Misalnya Indonesia, negara yang memiliki wilayah luas dengan jumlah total 72 bandara, terdiri dari 27 bandara internasional dan 45 bandara domestik. Jika dibandingkan dengan Singapura, sebuah negara yang hanya memiliki luas daratan sebesar 137 km<sup>2</sup>, justru dapat menyaingi keberadaan maskapai udara baik Indonesia ataupun negara lain yang sesama anggota ASEAN yang mengimplementasikan Open Sky Policy. (Doganis, 2002)

Namun pada kenyataannya, dalam kurun waktu yang singkat Indonesia akan menghadapi liberalisasi pasar industri penerbangan komersial ASEAN. Sedangkan

pekerjaan rumah bagi pemerintah terutama Kementerian Perhubungan khususnya Direktorat Jenderal Perhubungan Udara serta maskapai BUMN, Garuda Indonesia masih menumpuk walaupun dapat dikatakan Garuda Indonesia sudah siap menuju ASEAN Open Sky, namun infrastruktur serta manajerial dari pemerintah Indonesia masih dalam tahap menyusul. (Hakim, 2013)

Ada peluang untuk penerbangan Indonesia, tetapi Indonesia membutuhkan penerbangan yang tangguh dan dikelola dengan baik agar dapat memperoleh manfaat dari meningkatnya jumlah konsumen yang menggunakan fasilitas transportasi udara. Indonesia memiliki catatan baik mengenai manajemen perusahaan penerbangan BUMN nya dan sangat mendukung serta dengan berpengalaman dalam teknologi canggih dan kedisiplinan time table penerbangan yang tinggi. Melihat keunggulan ini, transportasi udara Indonesia diperkirakan dapat bersaing dengan baik di pasar yang menguntungkan transportasi udara Asia Tenggara. (Saraswati, 2013)

Bagi Indonesia sendiri, untuk meningkatkan daya saing jasa penerbangan dalam liberalisasi jasa ASEAN ini, ada tujuh hal yang diungkapkan Arif Wibowo sebagai ketua umum *Indonesia National Air Carriers Association* (INACA) dalam wawancara dengan Viva News (Dewi & Budiawati, 2014):

- a. Mengenai keselamatan penerbangan, Indonesia diharap segera melakukan percepatan untuk menaikkan kelas dari FAA (*Federal Aviation Administration*) kategori 2 menjadi kategori 1. Dengan demikian, langkah ini akan menurunkan *country safety risk*, yang pada akhirnya juga menurunkan biaya asuransi pesawat. Hal ini juga semakin diperlukan mengingat persaingan di level regional dan global yang membutuhkan standar internasional.
- b. Kedua, soal penataan bandara yang terdiri dari bandara utama, bandara pendukung serta bandara perintis, sehingga terbentuk interkoneksi yang mendukung pertumbuhan ekonomi yang efektif.
- c. Ketiga, penurunan terhadap struktur biaya avtur di Indonesia yang masih tergolong tinggi bila dibandingkan dengan negara-negara tetangga, sehingga dapat mengurangi daya saing maskapai penerbangan nasional jelang ASEAN Open Sky Policy 2015.

- d. Keempat, kebijakan nol persen untuk bea masuk bagi komponen pesawat, mengingat sudah ada Surat Keputusan Menteri Keuangan mengenai hal tersebut, namun dalam pelaksanaannya belum berjalan baik.
- e. Kelima, perlu kebijakan tarif yang pro-pasar tanpa adanya pembatasan harga, namun mengikuti mekanisme pasar, terutama di rute-rute yang sudah dilayani banyak operator penerbangannya. Sedangkan untuk yang single operator, memang perlu ada penerapan batas atas.
- f. Keenam, perlu regulasi yang bisa memenuhi kebutuhan sumber daya manusia di bidang penerbangan, seperti pilot, instruktur, inspektur dan mekanik. Hal itu sangat mendesak mengingat perkembangan teknologi dan jenis pesawat yang pesat.
- g. Ketujuh, INACA juga berharap agar penerbangan tidak berjadwal (*charter*) mendapat perhatian pemerintah dengan ditetapkannya FBO (*fixed based operation*) untuk penerbangan *charter* di setiap bandara.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, penulis ingin menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut **Bagaimana upaya Indonesia dalam meningkatkan daya saing jasa penerbangan dalam liberalisasi jasa ASEAN periode 2010-2014?**

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini, penulis memiliki beberapa tujuan yang ingin dicapai, antara lain :

- a. Untuk menjelaskan kondisi jasa penerbangan ASEAN sebelum dan sesudah liberalisasi
- b. Untuk menjelaskan kondisi jasa penerbangan dan posisi Indonesia dalam jasa penerbangan ASEAN
- c. Untuk menganalisis upaya Indonesia dalam meningkatkan daya saing jasa penerbangan dalam liberalisasi jasa ASEAN

#### I.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat diantaranya:

a. Manfaat Praktis :

Diharapkan dapat memberikan pemahaman terhadap upaya Indonesia dalam meningkatkan daya saing jasa penerbangan dalam liberalisasi jasa di ASEAN.

b. Manfaat Akademis :

Diharapkan dapat memberikan informasi dan data yang lebih jelas di dalam Program Studi Hubungan Internasional terkait dengan daya saing jasa penerbangan dalam liberalisasi jasa di ASEAN.

#### I.5 Tinjauan Pustaka

Penelitian ini akan membahas mengenai letak signifikansi penelitian terlebih dahulu dengan topik bahasan dalam penelitian ini yang berjudul “Upaya Indonesia Dalam Meningkatkan Daya Saing Jasa Penerbangan Dalam Liberalisasi Jasa ASEAN periode 2010-2014” sebagai berikut:

Dalam skripsi yang berjudul *“Pengaruh Kualitas Pelayanan Dan Harga Terhadap Kepuasan Pelanggan Maskapai Penerbangan Garuda Indonesia Di Kota Solo”*, yang ditulis oleh Tri Hastuti Handayani pada tahun 2013, menuliskan analisis pengaruh harga, tangible, reliability, responsiveness, assurance, dan empathy terhadap kepuasan pelanggan maskapai penerbangan Garuda Indonesia.

Data yang digunakan dalam penelitian Tri Hastuti ini adalah data primer yang diperoleh langsung dari kuesioner yang telah diisi oleh 89 responden dengan teknik convenience sampling dimana responden tersebut adalah pelanggan Garuda Indonesia yang tergabung dalam Garuda Frequent Flyer dan sering melakukan penerbangan dengan rute Jakarta-Solo pulang pergi.

Perbedaan pada penelitian penulis terletak dari akan dijelaskan lebih lanjut mengenai langkah-langkah maskapai Garuda Indonesia dalam meningkatkan daya saing jasa penerbangannya di tingkat ASEAN dilihat dari beberapa sudut pandang seperti kebijakan pemerintah dalam hal ini melalui Direktorat Jendral

Perhubungan Udara-Kementerian Perhubungan dan pelayanan yang diberikan maskapai Garuda Indonesia kepada pelanggannya.

Selanjutnya pada laporan tahunan yang berjudul **“Prasarana–Kapasitas Bandara”** yang ditulis oleh *Indonesia National Air Carriers Association–INACA*, 2010 menjelaskan bahwa masalah utama yang sedang dihadapi adalah kurangnya kapasitas berbagai bandara di Indonesia, baik daya tampung terhadap jumlah lalu lintas penumpang, kargo, kapasitas *runway*, maupun durasi operasi bandara dan ruangan parkir pesawat. Kondisi ini semakin kritis mengingat mulai tahun 2010 terjadi penambahan armada rata-rata 2–3 pesawat per bulan, diperkirakan setiap tahun akan bertambah sekitar 30 pesawat yang dioperasikan.

Khusus untuk Jakarta, INACA mengusulkan agar Bandara Halim Perdanakusuma dioperasikan secara komersial, untuk meringankan beban Bandara Soekarno-Hatta. INACA mencatat beberapa kondisi yang memerlukan perhatian, yaitu: Tingkat keselamatan bandara, terkait dengan fasilitas pendukung pelayanan yang diberikan oleh pihak bandara, termasuk peran *Air Traffic Controller* (ATC) pada pemanduan pendaratan, pengawasan kondisi runway agar memenuhi keselamatan penerbangan, juga peralatan navigasi (ILS, DVOR, DME, NDB), *surveillance* (radar), fasilitas PKPPK (Pertolongan Kecelakaan Penerbangan Pemadam Kebakaran) dan *runway light* haruslah disempurnakan untuk lebih menjamin keselamatan pendaratan maupun *taxiway*. Pelayanan yang diberikan tersebut harus memenuhi aspek keselamatan, keamanan dan kenyamanan bagi user (*Airline*), dengan didukung oleh petugas (SDM) yang *highly skilled and competence*. Peralatannya pun harus *regularly calibrated*.

Dalam *annual report* ini sudah menyebutkan apa saja kekurangan infrastruktur yang ada pada bandar udara di Indonesia, namun dalam penelitian penulis kekurangan ini akan dijabarkan lagi dalam upaya-upaya yang berkaitan dengan perbaikan dan pengelolaan bandar udara di Indonesia.

Selanjutnya dalam jurnal yang berjudul **“ASEAN Open Sky 2015 Sebuah Kesempatan sekaligus Ancaman Bagi Industri Penerbangan Indonesia”** yang ditulis oleh *CSE Aviation*, 2015 dikatakan bahwa didalam tulisan ini terdapat skema yang menjelaskan tentang AEC sampai dengan liberalisasi jasa khususnya penerbangan atau disebut ASEAN *Single Aviation Market* (ASAM). Dijelaskan

tujuan dan indikator utamanya yaitu; *Unlimited 3rd & 4th Freedom Traffic Rights*” antara kota-kota ASEAN (yang memiliki bandara internasional) dan *Unlimited 5th Freedom Traffic Rights*” antara kota-kota ASEAN (yang memiliki bandara internasional).

Untuk di Indonesia sendiri bandara internasional yang akan dibuka adalah Jakarta, Surabaya, Medan, Denpasar dan Makassar. Dijelaskan juga bagaimana isu-isu seperti keamanan dan keselamatan penerbangan yang akan dihadapi Indonesia ketika jasa penerbangannya sudah terliberalisasi secara penuh. Juga dampak-dampak yang akan dihadapi Indonesia seperti; dampak pada kedaulatan udara Indonesia, dampak pada kebijakan dan perundang-undangan, dampak pada *Air Operator* Indonesia, dampak pada bandar udara Indonesia dan dampak pada *technical element*.

Didalam jurnal ini hanya menjelaskan tentang ASEAN Open Sky secara garis besar yang merupakan tujuan akhir dari liberalisasi jasa penerbangan di ASEAN maka dalam penelitian ini, penulis akan menjelaskan lebih rinci langkah-langkah apa saja yang akan mendukung Indonesia dalam meningkatkan daya saing sektor jasa penerbangan.

## **I.6 Asumsi Penelitian**

Menurut Surakhmad dalam Endang S. (2008:7) asumsi atau anggapan adalah sebuah titik tolak pemikiran yang kebenarannya bisa diterima peneliti. Maka dalam penelitian ini setelah penulis menjabarkan latar belakang dan rumusan masalah, penulis menarik asumsi bahwa:

- a. Untuk meningkatkan daya saing jasa penerbangan membutuhkan kerjasama.
- b. Indonesia berupaya untuk meningkatkan daya saing jasa penerbangan dalam liberalisasi jasa ASEAN.

## **I.7 Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran memberikan sebuah sistem konsep abstrak yang mengindikasikan adanya hubungan diantara konsep-konsep tersebut. Kerangka pemikiran dapat membantu dalam menentukan arah dan tujuan pembahasan, serta untuk menjelaskan hubungan sistematis suatu fenomena dengan cara menganalisis sebab dan akibat dari gejala-gejala sosial yang diteliti.

### **I.7.1 Daya saing (National Competitive Advantage – Michael E. Porter)**

Konsep daya saing berkaitan dengan aktivitas perekonomian dan hal itu pun biasanya dipahami dalam kerangka pikir ekonomik. Konsep ini pada dasarnya menjelaskan upaya peningkatan bargaining position dalam rangka memaksimalkan pencapaian tujuan kita berhadapan dengan posisi dan tujuan pihak lain. (Imawan 2002, 20)

Daya saing atau *competitiveness* merupakan suatu konsep yang tidak bisa lepas dari evolusi daya saing itu sendiri. Konsep daya saing pada awalnya membahas tentang kemampuan suatu negara atau perusahaan agar tetap bertahan dalam pasar yang dinamis. Munculnya konsep daya saing pada saat teori-teori perdagangan dan secara bertahap berkembang kearah model keunggulan bersaing.

Teori Porter tentang daya saing berangkat dari keyakinannya bahwa teori ekonomi klasik yang menjelaskan tentang keunggulan komparatif tidak mencukupi, atau bahkan tidak tepat. Menurut Porter, suatu negara memperoleh keunggulan daya saing jika perusahaan (yang ada di negara tersebut) kompetitif. Daya saing suatu negara ditentukan oleh kemampuan industri melakukan inovasi dan meningkatkan kemampuannya. Porter menawarkan *Diamond Model* sebagai *tool of analysis* sekaligus kerangka dalam membangun resep memperkuat daya saing.



Sumber: Modul Mata Kuliah Perdagangan Internasional, Agribisnis UNPAD

### Bagan 1 Diamond Model–Theory of Competitiveness by Michael E. Porter

Didalam jasa penerbangan ASEAN, jika Indonesia ingin meningkatkan daya saing, kita harus melihat keunggulan dan kekurangan dari jasa penerbangan Indonesia. Mulai dari faktor kondisi jasa penerbangan dalam negeri, kualitas dan kuantitas infrastruktur dan sumber daya manusia yang mendukung, armada pesawat sampai dengan dukungan dari pemerintah dan kesempatan yang bisa diambil agar jasa penerbangan Indonesia mampu bersaing dalam liberalisasi jasa ASEAN.

#### I.7.2 Konsep Jasa Penerbangan

Jasa penerbangan merupakan kegiatan pelayanan (service) yang berbentuk penggunaan transportasi atau angkutan udara. Dalam bahasa inggrisnya penerbangan adalah *aviation* yang berarti *the operation of aircraft* (penerbangan adalah pengoperasian pesawat terbang) dan *the production of aircraft* (penerbangan adalah produksi pesawat terbang). Menurut Shaw (1993), 'produk jasa penerbangan dapat dibedakan ke dalam dua kelompok, yaitu: (1) yang berkaitan dengan pesawat, dan (2) yang berkaitan dengan pelayanan.'

Penerbangan adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, keselamatan, dan keamanan, lingkungan hidup, serta fasilitas penunjang, dan fasilitas umum lainnya. Keselamatan diartikan kepada hal-hal

yang mencakup keselamatan penerbangan yang selalu berhubungan dengan aspek keamanan penerbangan.

Jasa pelayanan transportasi udara melibatkan beberapa unsur yaitu:

- a. Moda Transportasi Udara (pesawat terbang)
- b. Ruang Lalu Lintas Udara (rute penerbangan)
- c. Terminal (bandar udara)
- d. Muatan Udara (*passenger* dan *Cargo* serta Pos)

Selain ke 4 unsur utama diatas, dalam penyelenggaraan pelayanan penerbangan juga melibatkan unsur kelembagaan yaitu:

- a. Maskapai Penerbangan (operator)
- b. Instansi Pengelola Bandar Udara (PT. Angkasa Pura)
- c. Regulator (Kementerian Perhubungan)

### **I.7.3 Teori Liberalisasi Jasa**

Teori ini berangkat dari teori liberalisme sebagai suatu perspektif berawal dari John Locke di abad ke tujuh belas yang melihat perkembangan negara-negara dalam menjamin kebebasan tiap individu (Jackson dan Sorensen, 1999). Namun, apabila dipandang sebagai perspektif keilmuan, liberalisme baru muncul pada awal abad kedua puluh, sebagai adanya rasa trauma atas terjadinya perang dunia (Wardhani, 2014). Hoffman (1987) dalam Dunne (2001) mengatakan bahwa esensi dari liberalisme adalah pengendalian diri, moderasi, kompromi dan perdamaian. Terdapat tiga asumsi dasar dari liberalisme antara lain yang pertama pandangan positif tentang sifat manusia, yang kedua keyakinan bahwa hubungan internasional dapat bersifat kooperatif daripada konflikual, dan yang ketiga percaya terhadap kemajuan (Jackson & Sorensen, 1999).

Dalam perspektifnya, liberalis tidak hanya menganggap negara sebagai satuan tertinggi dalam hubungan internasional yang digunakan untuk merepresentasikan power dari suatu negara, namun lebih jauh lagi liberalis melihat negara dapat bersatu melalui kerjasama dengan negara lain untuk menciptakan suatu perdamaian di dunia. Hal tersebut berasal dari pemikirannya yaitu pendekatan ketergantungan yang menyatakan bahwa pada dasarnya masyarakat suatu negara merupakan bagian dari masyarakat global yang

terhubung melalui beberapa hubungan *transgovernemntal* dan *channels* (Wardhani, 2014).

Harus diakui bahwa liberalisasi merupakan proses yang sulit dihindari. Sebagai suatu perubahan sosial, meminjam bahasa Ralf Dahrendorf, hampir tak ada satu negara pun yang mampu berlari dari dekapan liberalisasi, hanya mungkin derajat penerapannya bergantung pada kebutuhan, kemampuan, kemauan dan kesiapan suatu negara itu sendiri. Barangkali tepat jika beberapa pihak bahkan mengasumsikan liberalisasi sebagai proses alamiah yang memang seharusnya terjadi. Dengan kata lain, liberalisasi merupakan sebuah takdir sejarah kehidupan manusia kini. Ibarat virus, liberalisasi bergerak secara perlahan dalam tingkat yang tadinya kecil untuk kemudian bertransmutasi ke tingkat yang lebih besar, mulai dari sisi ekonomi, sosial, politik hingga budaya sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Talcot Parson sebagai cybernetika dan kini merambah berbagai sektor meliputi perdagangan, investasi, HaKI dan jasa-jasa.

Ditinjau dari perspektif perdagangan barang dan jasa, liberalisasi menekankan pada *platform* kebebasan individu atau peran rakyat secara aktif, dengan peran negara yang negatif dalam transaksi perdagangan. Merujuk teori dari maestro ilmu negara, George Jellinek, liberalisasi juga memungkinkan adanya konstelasi hubungan atau interaksi dengan seluruh negara, tanpa adanya suatu pembatasan tertentu dalam produksi, distribusi hingga pemasaran suatu produk barang dan jasa. Dalam perspektif hukum, sistem hukum yang dianut pun memberikan ruang proteksi optimal bagi kemerdekaan individu dengan mengarusutamakan prinsip kebebasan (*principle of freedom*), prinsip persamaan hak (*principle of legal equality*) serta prinsip timbal balik (*principle of reciprocity*). Sejalan dengan fungsinya sebagai *social engineering* dan *social empowering*, materi muatannya diterjemahkan untuk meladeni paradigma yang mengabdikan pada akumulasi laba tersebut. Bahkan, keadilan menjadi variabel yang bersifat sub-ordinat dari kemerdekaan individu.

ASEAN sebagai salah satu regional penyedia jasa, khususnya mengeliminasi pembatasan perdagangan dibidang jasa antar anggota ASEAN, dan meliberalisasi perdagangan jasa dengan memperluas tingkatan dan lingkup dari liberalisasi melampaui yang telah ada di dalam GATS (*General Agreement Trade*

*in Service*) dengan tujuan sebuah area perdagangan bebas dibidang jasa. Liberalisasi perdagangan jasa melalui AFAS sendiri, merupakan replikasi dari GATS. Meski demikian kerangka kerja AFAS dibuat dalam bentuk yang kurang formal dibandingkan dengan GATS, karena tidak ada mekanisme penyelesaian sengketa. ASEAN juga dinilai membutuhkan kerangka negosiasi dengan batas-batas waktu yang spesifik, agar dapat membantu progres liberalisasi jasa. Perdagangan jasa memang lebih sulit dari pada perdagangan konvensional dikarenakan oleh dua hal, yaitu;

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

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

#### I.7.4 Konsep Jasa Dalam ASEAN

Sektor Jasa memegang peranan penting di ASEAN dengan rata-rata 40-50 % GDP negara ASEAN berasal dari sektor jasa. Jasa juga berperan penting dalam perekonomian Indonesia dengan porsi 46 % total GDP pada tahun 2007.

Dalam upaya meningkatkan kerjasama ekonomi melalui liberalisasi perdagangan di bidang jasa, Negara-negara ASEAN telah menyepakati dan mengesahkan *ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS)* pada tanggal 15 Desember 1995 di Bangkok, Thailand. Selanjutnya untuk menindaklanjuti kesepakatan tersebut, telah dibentuk *Coordinating Committee on Services (CCS)* yang memiliki tugas menyusun modalitas untuk mengelola negosiasi liberalisasi jasa dalam kerangka AFAS yang mencakup delapan sektor, yaitu: jasa angkutan udara dan laut, jasa bisnis, jasa konstruksi, jasa telekomunikasi, jasa pariwisata, jasa keuangan, jasa kesehatan dan jasa logistik.

*ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS)* adalah persetujuan dan kerjasama dalam rangka liberalisasi perdagangan bidang jasa dalam forum ASEAN. Perjanjian antar negara ASEAN ini pada prinsipnya mencerminkan keinginan agar sesama anggota ASEAN melakukan liberalisasi perdagangan jasa antar negara ASEAN secara lebih luas dan lebih mendalam dibandingkan dengan liberalisasi yang ditempuh dalam rangka *General Agreement on Trade in Services/World Trade Organization (GATS/WTO)*.

AFAS dipayungi dengan kesepakatan para pemimpin ASEAN yang dituangkan dalam *Bangkok Summit Declaration of 1995*, mengenai *trade in services* yang menegaskan hal-hal sebagai berikut:

- a. Sepakat untuk melakukan integrasi ekonomi
- b. ASEAN akan terus bergerak meningkatkan kerjasama perdagangan jasa yang lebih terbuka melalui pelaksanaan *The ASEAN Framework Agreement on Services*.
- c. Anggota ASEAN akan melakukan negosiasi *specific commitment on market access, national treatment* dan *additional commitments* yang mencakup seluruh *modes of supply* sektor jasa.
- d. Liberalisasi sektor jasa dilakukan secara bertahap sampai tercapai tingkat liberalisasi yang lebih tinggi.

- e. Negara anggota ASEAN diberikan fleksibilitas dalam melakukan penawaran.

Adapun beberapa pasal dalam AFAS yang penting antara lain adalah: Perihal tujuan (*objectives*) dari AFAS (Article 1) yaitu:

*"The objectives of the Member States under the ASEAN Framework Agreement on Services (here in after referred to as "this Framework Agreement") are:"*

- a. Meningkatkan kerjasama antara negara anggota dalam rangka meningkatkan efisiensi dan daya saing, serta diversifikasi kapasitas produksi dan suplai maupun distribusi jasa supplier baik didalam dan keluar kawasan ASEAN.
- b. Menghapus hambatan-hambatan perdagangan jasa antara sesama anggota
- c. Meliberalisasikan perdagangan jasa dengan memperkuat tingkat serta cakupan liberalisasi yang dilakukan Negara anggota dibawah kesepakatan GATS/ WTO dengan tujuan untuk mewujudkan area perdagangan bebas bidang jasa.

Perihal proses liberalisasi perdagangan jasa (*Article III*), yaitu: negara anggota meliberalisasikan perdagangan jasa dalam jumlah yang substansial dan dalam kerangka waktu yang *reasonable* (*within reasonable time frame*) dengan:

- a. Menghapuskan secara substansial seluruh perlakuan dan akses pasar yang berbeda terhadap negara anggota.
- b. Melarang hambatan atau hambatan baru serta batasan-batasan terhadap akses pasar.

Berikut ini akan dijelaskan hal-hal yang berhubungan dengan *ASEAN Framework Agreement On Services* (AFAS)

- a. Forum perundingan dibawah AFAS

Forum perundingan dibawah AFAS antara lain; *ASEAN Economic Ministers Meeting (AEM)*, *Senior Economic Official Meeting (SEOM)*, *Coordinating Committee on Services (CCS)*, *Sectoral Group/Forum*, *ASEAN – X Forum*, *Caucus* serta perundingan-perundingan lanjutan dari forum-forum tersebut diatas.

b. Kewajiban Anggota

Kewajiban utama yang harus dipenuhi dalam AFAS ini antara lain :

- 1) Liberalisasi bertahap (*progressive liberalization*) melalui perundingan/negosiasi.
- 2) Menyusun SC (*Schedule of Specific Commitment*)
- 3) Mengikuti perundingan
- 4) Melakukan kerjasama
- 5) Notifikasi peraturan perundang-undangan dan perjanjian antar bangsa dan/atau perdagangan yang mempengaruhi komitmen.

c. Modalitas Perundingan AFAS

Modalitas perundingan dalam kerangka AFAS menggunakan modalitas:

- 1) *Offer and request, sub sector common approach; ASEAN-X Formula.*
- 2) Klasifikasi Jasa dengan *Universe Classification List* (gabungan *CPC; MTN. W/120; Annex of GATS*; dll).

d. *Schedule of Specific Commitment*

Sektor jasa yang ditawarkan disusun dalam suatu daftar komitmen spesifik atau dikenal dengan *Schedule of Specific Commitment/SC*. Sektor yang sudah dimasukkan Indonesia didalam *Schedule of Specific Commitment (SC)* ada 7 sektor dalam kerangka AFAS mencakup; Jasa keuangan, jasa telekomunikasi, jasa konstruksi, jasa pariwisata, jasa angkutan laut, jasa angkutan udara, dan jasa bisnis.

e. Sektor yang sudah dimasukkan Indonesia dalam Rencana Aksi Individu (RAI) dalam kerangka AFAS mencakup 12 sektor jasa yaitu:

Jasa Bisnis (Akuntan, Arsitek, Rekayasa), Jasa Komunikasi (Pos, Telekomunikasi, Audiovisual), Jasa Konstruksi, Jasa Distribusi, Jasa Pendidikan, Jasa Lingkungan Hidup, Jasa Keuangan (Bank dan Non Bank), Jasa Kesehatan dan Sosial, Jasa Pariwisata dan Perjalanan, Jasa Rekreasi, Kebudayaan dan Olah Raga, Jasa Angkutan (Laut, Udara, Darat dan Kereta Api), Jasa–Jasa Lain (Subsektor Jasa Energi). Komitmen yang telah ada terdiri dari 5 paket (*First, Second, 3rd, 4th, 5th Package*) dan merupakan bagian tak terpisahkan dari AFAS.

Komitmen dalam rangka AFAS adalah *GATS Plus* artinya komitmen Indonesia atau Negara-negara ASEAN untuk liberalisasi sektor perdagangan jasa pada tingkat ASEAN lebih besar daripada komitmen yang diberikan pada tingkat GATS/ WTO.

f. Perundingan penting terkait dengan kesepakatan AFAS

Bangkok Declaration 1995, *Bold Measures* dan *Hanoi Plan of Actions* menetapkan cakupan perundingan adalah seluruh sektor jasa, secara khusus menyebut jasa profesi (*professional services*). ASEAN Summit 2004 di Vientiane, Lao PDR menyepakati *Vientiane Action Programs (VAP)* dan 4 prioritas sektor jasa (*Tourism, Air Transport, Health* dan *e-ASEAN*). Hasil perundingan/kesepakatan sampai dengan paket kelima:

- 1) Peningkatan komitmen untuk mode 1 dan 2 menjadi *none*
- 2) Peningkatan komitmen untuk mode 3 dan 4
- 3) Penerapan *ASEAN-X Formula* (bila kesepakatan ASEAN seharusnya dalam bentuk konsensus atau kesepakatan semua anggota, maka dalam hal tertentu penerapannya maupun kesepakatannya boleh dilakukan oleh negara anggota yang sudah siap)
- 4) *Vientiane Action Programs*, dan *Priority Sectors Pending matters/diskusi (a.l):*
- 5) *Alternative Approach to Guide Further Liberalization on Trade in Services.*
- 6) *Road Map for Integration of ASEAN (none for mode 1 & 2/ none untuk mode 1 dan 2, increments on foreign equity / peningkatan kepemilikan asing, number and category of labour / jumlah dan kategori tenaga kerja).*
- 7) *Framework Agreement on Mutual Recognition Arrangement (MRA yang telah ditandatangani adalah MRA on Engineering Services tahun 2005 dan MRA on Nursing Services tahun 2006)*

g. Langkah-langkah yang perlu segera dilakukan

- 1) Melakukan hal yang sama dan sejalan dengan yang dilakukan untuk GATS dan APEC. Komitmen yang ditawarkan dalam rangka AFAS adalah GATS Plus

- 2) Mengikuti sidang-sidang CCS putaran lanjutan (tahap/*round* akan diakhiri September 2006).
- 3) Menyiapkan upaya-upaya untuk meningkatkan liberalisasi bidang jasa: Pengkajian kemungkinan peningkatan dan atau harmonisasi komitmen di sektor/sub-sektor yang termasuk dalam *common sector*/sub-sektor; Pengkajian untuk menyusun komitmen atas *common sector*/sub-sektoryang Indonesia belum memberikan komitmennya.
- 4) Mempromosikan klasifikasi sektor energi (konsep Indonesia) di forum terkait.

### **I.7.5 Konsep Kerjasama**

Kerjasama dapat berlangsung dalam berbagai konteks yang berbeda kebanyakan hubungan dan interaksi yang berbentuk kerjasama langsung di antara dua pemerintah yang memiliki kepentingan atau menghadapi masalah serupa secara bersamaan. Dibawah ini merupakan beberapa pendapat para ahli dalam konsep kerjasama;

Menurut Thomson dan Perry dalam Keban (2007:28), Kerjasama memiliki derajat yang berbeda, mulai dari koordinasi dan kooperasi (*cooperation*) sampai pada derajat yang lebih tinggi yaitu *collaboration*. “Para ahli pada dasarnya menyetujui bahwa perbedaan terletak pada kedalaman interaksi, integrasi, komitmen dan kompleksitas dimana *cooperation* terletak pada tingkatan yang paling rendah. Sedangkan *collaboration* pada tingkatan yang paling tinggi”.

Sedangkan menurut Tangkilisan (2005:86) dalam bukunya yang berjudul Manajemen Publik Lingkungan ekstern maupun intern, yaitu semua kekuatan yang timbul diluar batas-batas organisasi dapat mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi. Karenanya perlu diadakan kerjasama dengan kekuatan yang diperkirakan mungkin akan timbul. Kerjasama tersebut dapat didasarkan atas hak, kewajiban dan tanggungjawab masing-masing orang untuk mencapai tujuan.

Selanjutnya, Dwight Waldo dalam Hamdi (2007, hlm.41) menyatakan bahwa ‘*In general, the more knowledge that is necessary to run a contemporary society, and the more specialization that is a consequence, then the more need of*

*and potential for horizontal rather than vertical cooperative arrangements'* yang intinya menjelaskan bahwa pada umumnya suatu keadaan berimplikasi pada semakin banyaknya kebutuhan, dan juga semakin berkembangnya potensi, untuk tatanan kerjasama yang bersifat horizontal ketimbang kerjasama yang bersifat vertikal.

Untuk bentuk kerjasama internasional, Dr. Budiono membaginya dalam 4 kategori yaitu; kerjasama global, kerjasam fungsional, kerjasama ideologi dan kerjasama regional. Dalam penelitian ini, adanya liberalisasi ASEAN bisa dikategorikan dalam kerjasama regional karena merupakan kerjasama antar negara yang secara geografis letaknya berdekatan. Tetapi diluar letak geografis, didalam penelitian ini juga terkait dengan kerjasama dalam bidang jasa penerbangan.

### **I.8 Alur Pemikiran**



**Bagan 2 Alur pemikiran**

### **I.9 Metode Penelitian**

Metodologi penelitian adalah semua asas, peraturan, dan teknik-teknik yang perlu diperhatikan dan diterapkan dalam usaha pengumpulan data dan analisis (Unaradjani 2000, hlm. 1). Metode berasal dari Bahasa Yunani yaitu "Methodos" yang berarti cara atau jalan yang ditempuh. Dalam sebuah karya ilmiah, sebuah desain penelitian tentulah disusun secara sistematis sebelum fakta-fakta disatukan. Desain yang digunakan tidak boleh diubah kedalam bentuk apapun, sebab bila

dilakukan perubahan, maka perubahan tersebut akan mengubur variable yang menyebabkan penafsiran yang bermakna menjadi tidak mungkin dilakukan (Moleong 1993, hlm.20)

### **I.9.1 Jenis Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian bersifat deskriptif. Untuk menganalisis tentang bagaimana upaya Indonesia dalam meningkatkan daya saing jasa penerbangan dalam liberalisasi jasa di ASEAN.

### **I.9.2 Teknik Pengumpulan Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Data primer: merupakan data yang menggunakan data-data resmi yang dikeluarkan oleh instansi terkait. Dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara mendalam dengan sejumlah pakar di bidang industri penerbangan dan narasumber yang dianggap menguasai permasalahan yang telah diuraikan di atas. Target responden wawancara ini adalah Bapak Ranga Atti dari Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, Kementerian Perhubungan dan Ibu Diah Dwi dari PT. Angkasa Pura II.
- b. Data sekunder: merupakan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan (library research) dengan bahan pustaka seperti buku, jurnal ilmiah, bulletin, surat kabar, media massa, referensi, artikel dan situs internet resmi yang berkaitan dengan liberalisasi jasa penerbangan di ASEAN.

### **I.9.3 Teknik Analisis Data**

Data-data yang telah dikumpulkan akan dianalisa dengan menggunakan teori dan konsep sebagai panduan untuk menganalisis data-data yang diperoleh untuk kemudian diseleksi lagi sehingga mendapatkan data yang bisa sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

## **I.10 Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah penulis dalam memahami alur pemikiran, maka dalam melakukan penelitian ini penulis membagi sistematika penulisan dalam bagian-bagian yang terdiri dari empat bab, yakni:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini akan membahas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, asumsi penelitian, model analisis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II : PERSAINGAN JASA PENERBANGAN ANTAR NEGARA ANGGOTA ASEAN**

Bab ini akan membahas mengenai keadaan jasa penerbangan di Indonesia sebelum 2010 mulai dari tenaga kerja, infrastruktur, regulasi dan kerjasama dalam bidang aviasi yang dilakukan Indonesia.

### **BAB III : UPAYA INDONESIA DALAM MENINGKAT DAYA SAING JASA PENERBANGAN DALAM LIBERALISASI JASA ASEAN**

Bab ini akan menjelaskan bagaimana upaya yang dilakukan Indonesia dalam meningkatkan daya saing jasa penerbangan di ASEAN. Bagaimana Indonesia dapat bersaing dengan negara-negara ASEAN, serta kerjasama yang dilakukan Indonesia dengan pihak-pihak yang akan membantu liberalisasi jasa penerbangan di ASEAN ini.

### **BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi tentang kesimpulan dari penelitian ini sebagai bagian akhir dari penelitian yang akan menjawab pertanyaan penelitian dan saran guna masukan terkait permasalahan tersebut.