

Ketimpangan Liberalisasi Udara ASEAN: Studi Perbandingan Kapasitas Nasional Indonesia & Singapura melalui Citilink & Scoot

¹Nyoman Harya Wicaksana
 wicaksana.harya@gmail.com

²Penny Kurnia Putri
 pennykurnia@unud.ac.id

Informasi Artikel	ABSTRAK
Kata Kunci: ASEAN Open Sky Policy Liberalisasi udara Kapasitas nasional Citilink Scoot	ASEAN Open Sky Policy atau ASEAN Single Aviation Market merupakan kebijakan liberalisasi penerbangan yang bertujuan meningkatkan konektivitas regional dan memperluas akses pasar bagi maskapai negara anggota ASEAN. Namun, dalam prakteknya, kebijakan ini menghasilkan dampak yang tidak merata. Penelitian ini bertujuan menjelaskan mengapa implementasi ASEAN Open Sky Policy memberikan hasil yang berbeda bagi maskapai nasional melalui studi perbandingan antara Citilink Indonesia dan Scoot Airlines. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus komparatif. Data diperoleh melalui analisis dokumen resmi, termasuk laporan tahunan maskapai dan dokumen kebijakan liberalisasi penerbangan ASEAN. Analisis dilakukan secara deskriptif-analitis untuk mengidentifikasi faktor struktural yang mempengaruhi kemampuan maskapai dalam memanfaatkan kebijakan Open Sky. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbedaan dampak kebijakan tidak disebabkan oleh desain ASEAN Open Sky Policy, melainkan oleh perbedaan kapasitas nasional negara asal maskapai. Citilink beroperasi dalam pasar domestik Indonesia yang besar sehingga orientasi pasar domestik, keterbatasan kapasitas finansial, dan kehati-hatian dalam menanggung resiko membatasi ekspansi internasional. Sebaliknya, Scoot beroperasi dalam konteks Singapura yang berorientasi global dengan dukungan negara sebagai enabler. Penelitian ini menyimpulkan bahwa ASEAN Open Sky Policy bersifat simetris secara formal, tetapi menghasilkan dampak asimetris karena diterapkan pada kapasitas nasional yang tidak setara.
	ABSTRAK

Keywords:

ASEAN Open Sky Policy
Air transport liberalization
National capacity
Citilink
Scoot

ASEAN Open Sky Policy, also known as the ASEAN Single Aviation Market, is a regional air transport liberalization initiative aimed at enhancing connectivity and expanding market access for airlines in ASEAN member states. However, its implementation has produced uneven outcomes. This study seeks to explain why ASEAN Open Sky Policy generates different impacts on national airlines through a comparative case study of Citilink Indonesia and Scoot Airlines. This research adopts a qualitative approach using a comparative case study design. Data are collected through document analysis, including airline annual reports and ASEAN aviation policy documents. The analysis is conducted using a descriptive-analytical method to identify structural factors that shape airlines' capacity to benefit from air transport liberalization. The findings indicate that the unequal impact of ASEAN Open Sky Policy is not caused by differences in policy design, but by disparities in national capacity. Citilink operates within Indonesia's large domestic market, where domestic orientation, limited financial capacity, and risk-averse expansion strategies constrain international expansion. In contrast, Scoot operates in Singapore's globally oriented context, supported by the state's role as an enabler in creating a conducive international aviation ecosystem. This study concludes that ASEAN Open Sky Policy is formally symmetrical but substantively asymmetrical in its outcomes, as it operates within unequal national capacities.

Pendahuluan

Liberalisasi sektor penerbangan merupakan salah satu agenda penting dalam integrasi ekonomi regional di berbagai belahan dunia. Dalam konteks Asia Tenggara, upaya tersebut diwujudkan melalui ASEAN Single Aviation Market (ASAM) atau yang lebih dikenal sebagai ASEAN Open Sky Policy. Kebijakan ini bertujuan untuk menghapus berbagai pembatasan dalam penerbangan sipil antarnegara ASEAN, termasuk pembatasan rute, frekuensi, dan kapasitas penerbangan, sehingga maskapai di kawasan dapat beroperasi secara lebih bebas dan kompetitif. Secara normatif, ASAM diposisikan sebagai instrumen untuk meningkatkan konektivitas kawasan, memperkuat integrasi ekonomi, serta menciptakan kesempatan yang setara bagi seluruh negara anggota ASEAN (Findlay dan Forsyth, 2010). Namun, sebagaimana banyak kebijakan liberalisasi lainnya, implementasi Open Sky tidak selalu menghasilkan dampak yang seragam. Berbagai studi menunjukkan bahwa liberalisasi sektor penerbangan cenderung memberikan keuntungan lebih besar kepada negara dan maskapai yang telah memiliki kapasitas struktural yang lebih kuat, baik dari sisi institusional, infrastruktur, maupun orientasi pasar (Gillen dan Morrison, 2015). Dalam konteks ASEAN, perbedaan kapasitas nasional antarnegara menjadi faktor penting yang mempengaruhi sejauh mana masing-masing negara mampu memanfaatkan peluang dari kebijakan Open Sky.

Indonesia dan Singapura merupakan contoh kontras dalam implementasi ASAM. Singapura sering dipandang sebagai negara yang paling diuntungkan dari liberalisasi udara di kawasan, sementara Indonesia kerap diposisikan sebagai negara yang manfaatnya relatif lebih terbatas. Perbedaan tersebut tidak hanya tercermin pada tingkat negara, tetapi juga pada kinerja maskapai nasional masing-masing. Scoot Airlines, maskapai berbiaya rendah milik negara Singapura, mampu memperluas jaringan internasionalnya secara agresif dan menjadikan pasar regional serta global sebagai basis utama operasionalnya. Sebaliknya, Citilink Indonesia sebagai maskapai berbiaya rendah milik negara Indonesia cenderung tetap berfokus pada pasar domestik, dengan keterlibatan yang relatif terbatas dalam pasar penerbangan internasional ASEAN. Fenomena ini menimbulkan pertanyaan penting, yaitu mengapa kebijakan regional yang dirancang untuk menciptakan kesempatan yang setara justru menghasilkan distribusi manfaat yang timpang. Dalam perspektif liberal institusional, rezim regional seperti ASAM seharusnya mampu mengurangi hambatan struktural dan menciptakan level playing field bagi seluruh aktor (Keohane, 1984). Namun, dalam praktiknya, hasil kebijakan seringkali sangat dipengaruhi oleh kapasitas domestik negara anggota. Negara dengan institusi yang lebih kuat dan strategi nasional yang terkoordinasi cenderung lebih mampu menerjemahkan aturan regional menjadi keuntungan nyata.

Sejumlah penelitian telah membahas liberalisasi penerbangan di ASEAN dari berbagai sudut pandang. Findlay dan Forsyth (2010) menekankan bahwa ASAM berpotensi meningkatkan efisiensi dan kompetisi, tetapi juga memperingatkan bahwa manfaatnya tidak akan terdistribusi secara merata jika terdapat kesenjangan kapasitas antarnegara. Studi Pham (2022) memperkuat argumen tersebut dengan menunjukkan bahwa kesiapan regulasi dan institusional negara anggota ASEAN sangat bervariasi, sehingga negara dengan sistem penerbangan yang lebih matang akan lebih cepat memperoleh keuntungan dari Open Sky.

Penelitian lain oleh Button (2017) dalam kajian liberalisasi transportasi udara menunjukkan bahwa keberhasilan liberalisasi sangat bergantung pada dukungan negara terhadap aktor domestiknya. Maskapai tidak beroperasi dalam ruang hampa, melainkan sangat dipengaruhi oleh kebijakan nasional, struktur pasar, serta dukungan infrastruktur dan finansial. Dalam konteks ini, maskapai milik negara dapat dipahami sebagai representasi dari kapasitas nasional negara asalnya. Kinerja maskapai tersebut mencerminkan sejauh mana negara mampu menciptakan ekosistem yang kondusif bagi persaingan di pasar terbuka. Meskipun demikian, sebagian besar studi terdahulu masih cenderung membahas Open Sky

pada tingkat makro, yaitu pada level negara atau rezim regional, tanpa mengkaji secara mendalam bagaimana kebijakan tersebut berdampak pada maskapai milik negara sebagai aktor operasional utama. Studi yang secara spesifik membandingkan kinerja maskapai berbiaya rendah milik negara dalam konteks ASAM masih relatif terbatas. Padahal, maskapai berbiaya rendah merupakan aktor kunci dalam dinamika penerbangan ASEAN karena pertumbuhan pasar LCC yang sangat pesat di kawasan ini (Baker, 2013). Di sinilah penelitian ini mengambil posisi. Penelitian ini berangkat dari asumsi bahwa ketimpangan implementasi ASEAN Open Sky Policy tidak dapat dijelaskan semata-mata oleh strategi bisnis maskapai, tetapi harus dipahami sebagai hasil dari perbedaan kapasitas nasional negara anggota. Dengan mengambil studi kasus Citilink Indonesia dan Scoot Airlines, penelitian ini berupaya menunjukkan bagaimana perbedaan orientasi pasar, dukungan institusional, dan struktur nasional mempengaruhi kemampuan maskapai milik negara dalam memanfaatkan liberalisasi udara ASEAN.

Berbeda dengan penelitian terdahulu yang menitikberatkan pada aspek teknis penerbangan atau analisis ekonomi murni, penelitian ini menggunakan perspektif Hubungan Internasional, khususnya ekonomi politik internasional dan studi regionalisme. Pendekatan ini memungkinkan analisis yang lebih komprehensif mengenai hubungan antara kebijakan regional, kapasitas negara, dan kinerja aktor ekonomi di bawahnya. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menjelaskan apa yang terjadi dalam implementasi Open Sky ASEAN, tetapi juga mengapa ketimpangan tersebut muncul dan terus berlanjut. Oleh karena itu, penelitian ini memfokuskan analisis pada kesenjangan hasil implementasi ASEAN Open Sky Policy antara Citilink dan Scoot sebagai representasi kapasitas nasional Indonesia dan Singapura. Penelitian ini bertujuan untuk mengisi kekosongan dalam literatur dengan menunjukkan bahwa liberalisasi regional tidak bersifat netral, melainkan sangat dipengaruhi oleh kondisi struktural negara anggota. Dengan memahami dinamika ini, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kritis bagi studi mengenai integrasi regional ASEAN serta perumusan kebijakan penerbangan yang lebih adil dan berimbang.

Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus komparatif (*comparative case study*). Pendekatan ini dipilih karena penelitian tidak bertujuan menguji hubungan kausal secara kuantitatif, melainkan untuk memahami secara mendalam

mengapa kebijakan regional yang sama, yaitu ASEAN Open Sky Policy, menghasilkan dampak yang berbeda bagi dua maskapai milik negara di ASEAN, yaitu Citilink Indonesia dan Scoot Airlines. Penelitian ini bersifat explanatory, karena berfokus pada penjelasan faktor-faktor penyebab ketimpangan dalam implementasi kebijakan Open Sky, bukan sekadar mendeskripsikan perbedaan kinerja maskapai. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menjawab pertanyaan “apa yang terjadi”, tetapi juga “mengapa hal tersebut terjadi”.

Unit analisis dalam penelitian ini adalah maskapai berbiaya rendah milik negara (state-owned low-cost carriers), yaitu Citilink Indonesia dan Scoot Airlines. Pemilihan kedua kasus ini didasarkan pada beberapa pertimbangan. Pertama, keduanya berada dalam kategori maskapai berbiaya rendah yang beroperasi di kawasan ASEAN. Kedua, keduanya dimiliki oleh negara melalui perusahaan induk milik negara, sehingga kinerja maskapai dapat dipahami sebagai refleksi dari kapasitas nasional negara asalnya. Ketiga, meskipun berada dalam kerangka kebijakan regional yang sama, yaitu ASAM, kedua maskapai menunjukkan tingkat pemanfaatan pasar internasional yang berbeda secara signifikan.

Tinjauan Pustaka

Liberalisasi sektor penerbangan merupakan fenomena penting dalam integrasi ekonomi regional. Dalam konteks Asia Tenggara, integrasi ini diwujudkan melalui ASEAN Single Aviation Market (ASAM) atau ASEAN Open Sky Policy yang bertujuan menghapus batasan rute, frekuensi, dan kapasitas penerbangan antarnegara anggota. Secara teoritis, liberalisasi dirancang untuk meningkatkan efisiensi, menurunkan tarif, dan memperluas konektivitas kawasan. Namun, literatur menunjukkan bahwa dampak liberalisasi penerbangan tidak pernah bersifat netral atau terdistribusi secara merata.

Findlay dan Forsyth (2010) menggarisbawahi bahwa meskipun ASAM menciptakan peluang pasar yang lebih terbuka, manfaat yang diperoleh setiap negara anggota sangat bergantung pada kesiapan dan kapasitas awal (initial capacity) sektor penerbangan domestiknya. Negara atau maskapai yang telah memiliki struktur operasional yang kuat cenderung memperoleh keuntungan lebih awal (first-mover advantage). Argumen ini diperkuat oleh Pham (2022) yang menemukan adanya kesenjangan kesiapan (uneven readiness) di antara negara anggota ASEAN. Kesenjangan regulasi, kualitas infrastruktur kebandarudaraan, dan matangnya ekosistem pasar di negara anggota menyebabkan negara

dengan industri penerbangan yang lebih maju dapat memanfaatkan Open Sky secara langsung, sementara negara berkembang justru menghadapi tekanan kompetisi.

Maskapai penerbangan tidak beroperasi dalam ruang hampa, melainkan sangat terikat pada struktur ekonomi-politik negara asalnya. Dalam perspektif Liberal Institusional dan Ekonomi Politik Internasional, rezim internasional seperti Open Sky berinteraksi secara dinamis dengan kapasitas domestik negara. Keohane (1984) menyatakan bahwa aturan rezim internasional tidak secara otomatis menyetarakan kapabilitas aktor; sebaliknya, aktor dengan struktur institusional dan sumber daya yang lebih siap akan lebih mampu menerjemahkan aturan regional menjadi keuntungan strategis.

Dalam industri penerbangan, Button (2017) serta Gillen dan Morrison (2015) menjelaskan bahwa ketahanan dan daya saing maskapai di pasar terliberalisasi ditentukan oleh dua faktor utama: efisiensi struktur biaya/finansial dan dukungan ekosistem nasional. Maskapai yang didukung oleh ekosistem negara yang kuat (state support) atau grup induk (parent company) memiliki cadangan finansial dan fleksibilitas yang lebih besar dalam menanggung risiko ekspansi rute internasional (risk-bearing capacity). Lebih lanjut, orientasi pasar dan peran negara menjadi variabel penentu. Negara dapat bertindak sebagai strategic enabler yang mengarahkan industri penerbangan untuk penetrasi pasar global, atau sebagai developmental regulator yang mengarahkan maskapai untuk melayani konektivitas dan integrasi wilayah domestik. Perbedaan peran negara ini membentuk orientasi operasional maskapai milik negara (state-owned carriers), apakah akan menjadi pemain ekspansif di tingkat regional atau fokus menjaga stabilitas domestik.

Sebagian besar literatur mengenai ASEAN Open Sky Policy cenderung berfokus pada analisis makro di tingkat rezim atau dampak ekonomi agregat antarnegara (misalnya Findlay & Forsyth, 2010; Pham, 2022). Di sisi lain, studi penerbangan mikro sering kali hanya meneliti aspek teknis manajemen maskapai atau analisis finansial murni tanpa mengaitkannya dengan kerangka ekonomi politik regionalism (Button, 2017).

Masih terdapat keterbatasan studi yang membandingkan secara empiris bagaimana dua maskapai berbiaya rendah milik negara (state-owned LCCs) merespons kebijakan regional yang sama di bawah pengaruh kapasitas nasional yang berbeda. Penelitian ini mengisi kekosongan (research gap) tersebut dengan melakukan studi komparatif antara Citilink Indonesia dan Scoot Airlines. Dengan menggunakan perspektif Hubungan Internasional dan Ekonomi Politik Internasional, penelitian ini tidak hanya mendeskripsikan

perbedaan kinerja operasional kedua maskapai, tetapi juga menjelaskan secara analitis mengapa perbedaan kapasitas nasional (orientasi pasar, kapasitas finansial, dan peran negara) menghasilkan dampak asimetris dalam implementasi ASEAN Open Sky Policy.

Hasil dan Diskusi

Analisis ini bertujuan menjelaskan secara lebih mendalam mengapa ASEAN Open Sky Policy menghasilkan dampak yang tidak merata antara Citilink Indonesia dan Scoot Airlines. Berangkat dari hasil penelitian, analisis ini menempatkan ketimpangan tersebut bukan sebagai kegagalan kebijakan liberalisasi udara, melainkan sebagai konsekuensi dari perbedaan kapasitas nasional dan struktur pasar yang membentuk respons masing-masing maskapai terhadap kebijakan regional. Dengan menggunakan perspektif liberalisasi udara dan ekonomi politik internasional, analisis ini menunjukkan bahwa kebijakan yang sama dapat menghasilkan hasil yang berbeda ketika diterapkan pada konteks nasional yang tidak setara.

Kerangka dan Indikator Pengukuran Kapasitas Nasional

Untuk mengukur dan membandingkan kapasitas nasional (national capacity) antara Indonesia dan Singapura dalam memanfaatkan ASEAN Open Sky Policy, penelitian ini mengoperasionalkan konsep tersebut ke dalam tiga indikator utama yang diturunkan dari perspektif ekonomi politik penerbangan:

Pertama, Orientasi dan Struktur Pasar (Market Orientation & Demand Structure). Indikator ini diukur dari besarnya potensi/ukuran pasar domestik di negara asal, proporsi alokasi armada dan rute (domestik vs. internasional), serta karakteristik geografis negara (archipelagic nation vs city-state). Indonesia mewakili kapasitas dengan pasar domestik yang sangat besar (absorbing market), sementara Singapura mewakili kapasitas tanpa pasar domestik (zero domestic market) sehingga berorientasi 100% pada pasar internasional.

Kedua, Kapasitas Finansial dan Ketahanan Risiko (Financial Capacity & Risk-Bearing Structure). Indikator ini diukur dari stabilitas neraca keuangan maskapai (profitabilitas/kerugian bersih), ketersediaan modal cadangan, serta dukungan dari ekosistem korporasi induk (parent company/holding). Dalam hal ini, Citilink menghadapi keterbatasan cadangan modal dan bersikap hati-hati terhadap risiko (risk-averse), sedangkan Scoot memiliki daya tahan risiko lebih tinggi berkat integrasi dengan ekosistem finansial Singapore Airlines Group.

Ketiga, Peran Negara sebagai Fasilitator (State Policy Role & Institutional Support). Indikator ini diukur dari visi strategis dan arah kebijakan penerbangan nasional—apakah negara bertindak sebagai developmental regulator yang mengutamakan integrasi konektivitas wilayah internal (seperti peran Indonesia bagi Citilink), atau sebagai strategic enabler yang memfasilitasi ekspansi global dan penguatan hub penerbangan (seperti peran Singapura bagi Scoot).

Ketiga indikator di atas menjadi pijakan utama dalam menganalisis bagaimana perbedaan kondisi objektif di tingkat nasional membentuk perbedaan respons dan kinerja operasional kedua maskapai di bawah kerangka kebijakan regional yang sama.

Orientasi Pasar sebagai Pembatas Struktural dalam Liberalisasi

Salah satu temuan kunci dalam penelitian ini adalah bahwa orientasi pasar maskapai merupakan faktor struktural yang secara signifikan membatasi kemampuan aktor dalam memanfaatkan ASEAN Open Sky Policy. Perbedaan orientasi pasar antara Citilink Indonesia dan Scoot Airlines tidak dapat dipahami semata-mata sebagai hasil pilihan strategis manajemen maskapai, melainkan sebagai refleksi dari konteks nasional dan struktur permintaan yang membentuk ruang gerak masing-masing maskapai. Dalam kerangka ini, orientasi pasar berfungsi sebagai variabel struktural yang menyaring dampak liberalisasi penerbangan regional.

Citilink Indonesia beroperasi dalam konteks Indonesia sebagai negara kepulauan besar dengan populasi lebih dari 270 juta jiwa dan tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap transportasi udara domestik. Kondisi geografis dan demografis ini menciptakan kebutuhan konektivitas internal yang sangat besar, baik untuk kepentingan ekonomi, sosial, maupun politik. Bukti empiris (evidence-based) dari Annual Report PT Citilink Indonesia (2022) mempertegas dominasi pasar domestik ini, di mana lebih dari 90% jaringan rute dan alokasi kapasitas penerbangan Citilink terfokus pada rute antarkota di dalam negeri (melayani lebih dari 100 rute domestik). Keterlibatan Citilink di rute internasional ASEAN sangat terbatas dan sebatas rute regional jarak pendek tertentu (seperti Jakarta/Surabaya ke Singapura dan Malaysia). Akibatnya, pasar domestik Indonesia bertindak sebagai absorbing market yang menyerap sebagian besar kapasitas operasional, armada, dan sumber daya maskapai nasional. Sebaliknya, bukti operasional Scoot Airlines menunjukkan orientasi yang bertolak belakang. Berdasarkan Annual Report Singapore Airlines Group (FY2021/2022), Scoot mencatatkan 100% operasi penerbangannya pada rute internasional dan regional lintas

negara (melayani puluhan destinasi di Asia-Pasifik, Timur Tengah, hingga Eropa). Hal ini disebabkan oleh kondisi objektif Singapura sebagai negara kota (city-state) yang tidak memiliki pasar penerbangan domestik (zero domestic market). Bagi Scoot, internasionalisasi dan pemanfaatan rute Open Sky regional bukan sekadar pilihan ekspansi, melainkan satu-satunya ruang pertumbuhan dan basis utama kelangsungan bisnisnya. Perbedaan data operasional ini membuktikan bahwa orientasi pasar bukan hanya pilihan rasional atau keputusan manajerial instan, melainkan kebutuhan struktural yang sulit dihindari. Literatur ekonomi penerbangan menunjukkan bahwa pasar domestik yang besar sering kali menciptakan insentif bagi maskapai untuk memprioritaskan stabilitas internal dibandingkan ekspansi internasional. Gillen dan Morrison (2015) menegaskan bahwa maskapai yang beroperasi di pasar domestik besar cenderung mengalokasikan sumber daya pada rute yang memiliki permintaan stabil dan risiko lebih rendah. Dalam konteks Citilink, pasar domestik Indonesia berfungsi sebagai absorbing market yang menyerap armada, sumber daya manusia, dan kapasitas manajerial. Konsekuensinya, peluang yang disediakan oleh ASEAN Open Sky Policy menjadi kurang menarik secara operasional, meskipun secara formal akses pasar telah dibuka. Orientasi pasar domestik ini juga diperkuat oleh status Citilink sebagai maskapai milik negara. Maskapai milik negara tidak hanya beroperasi berdasarkan logika profitabilitas, tetapi juga membawa beban implisit sebagai instrumen kebijakan publik. Dalam konteks Indonesia, maskapai nasional sering kali diposisikan sebagai alat untuk mendukung konektivitas wilayah dan pemerataan pembangunan. Dengan demikian, prioritas operasional Citilink tidak sepenuhnya dapat dilepaskan dari kebutuhan nasional untuk menjaga keterhubungan antardaerah. Hal ini mempersempit ruang bagi Citilink untuk mengalokasikan sumber daya secara agresif ke pasar internasional, meskipun kebijakan Open Sky memberikan peluang tersebut.

Sebaliknya, Scoot Airlines beroperasi dalam konteks nasional yang secara struktural sangat berbeda. Singapura sebagai negara kota tidak memiliki pasar domestik yang signifikan. Keterbatasan geografis ini secara langsung membentuk orientasi pasar maskapai yang berbasis di negara tersebut. Bagi Scoot, pasar internasional bukan merupakan pilihan tambahan, melainkan satu-satunya ruang pertumbuhan yang tersedia. Dalam literatur transportasi udara, maskapai yang berbasis di negara dengan pasar domestik kecil atau tidak ada cenderung memiliki orientasi internasional yang lebih kuat dan lebih responsif terhadap kebijakan liberalisasi (Baker [2013]). Dalam konteks ini, ASEAN Open Sky Policy memiliki

relevansi strategis yang jauh lebih besar bagi Scoot dibandingkan Citilink. Liberalisasi penerbangan regional secara langsung membuka peluang ekspansi bagi Scoot karena selaras dengan struktur pasar yang dihadapinya. Dengan demikian, perbedaan dampak Open Sky antara Citilink dan Scoot tidak dapat dipahami sebagai perbedaan kemampuan manajerial semata, tetapi sebagai konsekuensi dari perbedaan orientasi pasar yang telah terbentuk sebelum kebijakan diterapkan. Lebih jauh, perbedaan orientasi pasar ini juga mempengaruhi cara kedua maskapai memandang risiko dan peluang dalam ekspansi internasional. Bagi Citilink, ekspansi ke pasar ASEAN berarti mengalihkan kapasitas dari pasar domestik yang relatif stabil ke pasar internasional yang lebih kompetitif dan berisiko. Dalam kondisi pasar domestik yang masih menyerap permintaan besar, keputusan tersebut sulit dibenarkan secara struktural. Sebaliknya, bagi Scoot, tidak ada alternatif pasar domestik yang dapat dijadikan penyangga, sehingga ekspansi internasional justru menjadi strategi defensif untuk mempertahankan kelangsungan operasional.

Temuan ini sejalan dengan argumen Findlay dan Forsyth [2010] yang menyatakan bahwa manfaat liberalisasi udara sangat bergantung pada struktur pasar awal negara dan maskapai. Liberalisasi cenderung menguntungkan aktor yang telah terintegrasi dengan pasar internasional, sementara aktor yang berfokus pada pasar domestik memperoleh manfaat yang lebih terbatas. Dengan demikian, ASEAN Open Sky Policy tidak menciptakan level playing field yang sesungguhnya, karena titik awal maskapai di setiap negara berbeda secara struktural. Dalam perspektif ekonomi politik internasional, orientasi pasar juga dapat dipahami sebagai hasil dari pilihan pembangunan nasional jangka panjang. Indonesia, dengan pasar domestik yang besar, secara historis mengembangkan sektor penerbangan untuk mendukung integrasi nasional. Singapura, sebaliknya, mengembangkan sektor penerbangan sebagai instrumen konektivitas global dan daya saing ekonomi internasional. Perbedaan pilihan pembangunan ini membentuk orientasi pasar maskapai nasional dan menentukan sejauh mana liberalisasi regional dapat dimanfaatkan. Oleh karena itu, ketimpangan dampak ASEAN Open Sky Policy antara Citilink dan Scoot tidak dapat dilepaskan dari perbedaan orientasi pasar yang bersifat struktural. Kebijakan Open Sky membuka akses pasar secara formal, tetapi tidak mengubah fakta bahwa sebagian maskapai beroperasi dalam konteks pasar domestik yang menyerap kapasitas mereka, sementara maskapai lain beroperasi dalam konteks yang menuntut internasionalisasi. Dalam konteks ini, orientasi pasar berfungsi

sebagai filter utama yang menentukan apakah liberalisasi penerbangan akan menghasilkan keuntungan nyata atau sekadar peluang yang tidak terpakai.

Secara keseluruhan, analisis ini menunjukkan bahwa orientasi pasar bukan hanya variabel deskriptif, tetapi merupakan faktor struktural yang menentukan efektivitas liberalisasi udara. Selama perbedaan orientasi pasar ini tidak diakomodasi dalam desain dan implementasi kebijakan regional, ASEAN Open Sky Policy akan terus menghasilkan distribusi manfaat yang tidak merata di antara negara anggota.

Kapasitas Finansial dan Kemampuan Menyerap Risiko Ekspansi

Kapasitas finansial merupakan faktor struktural kedua yang secara signifikan menentukan sejauh mana maskapai mampu memanfaatkan peluang yang ditawarkan oleh ASEAN Open Sky Policy. Dalam konteks liberalisasi penerbangan, ekspansi ke rute internasional tidak hanya bergantung pada ketersediaan akses pasar secara formal, tetapi juga pada kemampuan maskapai untuk menanggung risiko finansial yang melekat pada proses ekspansi tersebut. Oleh karena itu, kapasitas finansial perlu dipahami bukan sekadar sebagai indikator kesehatan keuangan perusahaan, melainkan sebagai prasyarat struktural bagi partisipasi efektif dalam pasar penerbangan yang terliberalisasi.

Literatur ekonomi penerbangan secara konsisten menunjukkan bahwa liberalisasi udara meningkatkan tingkat kompetisi dan volatilitas pasar. Button [2017] menegaskan bahwa pembukaan akses pasar melalui kebijakan Open Sky cenderung menguntungkan maskapai yang memiliki struktur biaya efisien dan cadangan finansial yang memadai, sementara maskapai dengan kondisi keuangan yang rapuh akan menghadapi tekanan yang lebih besar. Dalam konteks ini, liberalisasi tidak hanya membuka peluang, tetapi juga bertindak sebagai mekanisme seleksi yang menguji kemampuan aktor dalam menyerap risiko. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Citilink Indonesia berada dalam kondisi finansial yang belum sepenuhnya stabil pada periode penelitian. Meskipun mencatat peningkatan pendapatan pasca pandemi, Citilink masih mengalami kerugian bersih. Kondisi ini memiliki implikasi langsung terhadap kemampuan maskapai dalam melakukan ekspansi internasional. Pembukaan rute lintas negara membutuhkan investasi awal yang signifikan, termasuk biaya perizinan, pemasaran, penyesuaian operasional, serta potensi kerugian pada fase awal operasi. Dalam kondisi keuangan yang belum pulih sepenuhnya, risiko tersebut menjadi beban yang

sulit ditanggung. Dalam perspektif ekonomi politik internasional, keterbatasan kapasitas finansial maskapai milik negara memiliki dimensi politik yang tidak dimiliki oleh maskapai swasta murni. Kerugian yang dialami maskapai milik negara tidak hanya berdampak pada perusahaan, tetapi juga pada negara sebagai pemilik. Oleh karena itu, keputusan ekspansi internasional tidak dapat dipisahkan dari pertimbangan akuntabilitas publik dan stabilitas fiskal. Keohane [1984] menekankan bahwa aktor ekonomi yang berafiliasi dengan negara cenderung beroperasi dalam batasan politik yang lebih ketat dibandingkan aktor pasar murni, terutama ketika menyangkut risiko dan potensi kerugian. Kondisi ini mempersempit *risk-bearing capacity* Citilink. Alih-alih menjadi instrumen ekspansi regional dalam kerangka ASEAN Open Sky Policy, Citilink secara struktural terdorong untuk memprioritaskan stabilitas keuangan dan efisiensi operasional di pasar domestik. Pasar domestik yang relatif stabil dan memiliki permintaan tinggi menawarkan risiko yang lebih rendah dibandingkan pasar internasional yang kompetitif dan volatil. Dengan demikian, meskipun akses pasar ASEAN terbuka, kapasitas finansial Citilink membatasi kemampuannya untuk merespons liberalisasi secara agresif.

Sebaliknya, Scoot Airlines berada dalam posisi struktural yang berbeda. Meskipun Scoot juga terdampak oleh tekanan eksternal, khususnya akibat pandemi, maskapai ini memperoleh dukungan finansial dan organisasi dari Singapore Airlines Group. Dukungan ini tidak hanya bersifat finansial, tetapi juga mencakup integrasi manajerial, jaringan, dan strategi korporasi. Dalam literatur liberalisasi transportasi, keberadaan *parent company* yang kuat dipandang sebagai faktor penting dalam meningkatkan ketahanan maskapai terhadap risiko pasar terbuka (Gillen dan Morrison [2015]). Dukungan struktural ini meningkatkan kemampuan Scoot dalam menyerap risiko ekspansi internasional. Ketika menghadapi ketidakpastian permintaan atau fluktuasi pasar, Scoot tidak berdiri sendiri sebagai entitas yang terisolasi, melainkan sebagai bagian dari ekosistem korporasi yang lebih besar. Kondisi ini memberikan fleksibilitas yang lebih besar dalam pengambilan keputusan strategis, termasuk pembukaan dan penyesuaian rute internasional dalam kerangka liberalisasi ASEAN. Perbedaan kapasitas finansial ini menunjukkan bahwa ASEAN Open Sky Policy secara implisit menguntungkan maskapai yang memiliki cadangan risiko yang lebih besar. Liberalisasi membuka pasar, tetapi tidak menyediakan mekanisme kompensasi bagi maskapai yang berada dalam kondisi finansial lemah. Dengan demikian, kebijakan Open Sky beroperasi dalam logika pasar yang cenderung memperkuat posisi aktor yang sudah memiliki

kapasitas lebih besar sejak awal. Argumen ini sejalan dengan temuan Pham [2022] yang menunjukkan bahwa negara-negara ASEAN dengan kapasitas institusional dan finansial lebih kuat cenderung memperoleh manfaat yang lebih besar dari ASEAN Single Aviation Market.

Lebih jauh, perbedaan kapasitas finansial ini juga mempengaruhi cara kedua maskapai memandang waktu dan skala ekspansi. Bagi Citilink, ekspansi internasional merupakan keputusan jangka panjang yang harus menunggu stabilitas keuangan yang lebih baik. Sebaliknya, bagi Scoot, ekspansi internasional merupakan bagian integral dari strategi bertahan dan tumbuh dalam lingkungan pasar yang terliberalisasi. Perbedaan persepsi terhadap waktu dan risiko ini memperlebar kesenjangan pemanfaatan kebijakan Open Sky antara kedua maskapai. Dalam kerangka yang lebih luas, temuan ini memperkuat argumen bahwa liberalisasi regional tidak dapat dilepaskan dari kapasitas domestik aktor yang terlibat. ASEAN Open Sky Policy menyediakan peluang secara normatif, tetapi tidak mengubah fakta bahwa hanya maskapai dengan kapasitas finansial dan kemampuan menyerap risiko yang memadai yang dapat memanfaatkan peluang tersebut secara efektif. Maskapai yang berada dalam kondisi finansial lemah justru menghadapi tekanan tambahan akibat meningkatnya kompetisi.

Dengan demikian, kapasitas finansial berfungsi sebagai filter struktural kedua yang menentukan efektivitas liberalisasi udara. Ketimpangan antara Citilink dan Scoot dalam memanfaatkan ASEAN Open Sky Policy tidak hanya mencerminkan perbedaan strategi bisnis, tetapi juga mencerminkan perbedaan kemampuan struktural dalam menanggung risiko ekspansi internasional. Selama kesenjangan kapasitas finansial ini tidak diatasi, liberalisasi penerbangan regional akan terus menghasilkan distribusi manfaat yang tidak merata di antara maskapai dan negara anggota ASEAN.

Negara sebagai Enabler dalam Liberalisasi Penerbangan

Analisis terhadap peran negara menunjukkan bahwa ASEAN Open Sky Policy tidak dapat dipahami sebagai kebijakan yang beroperasi dalam ruang pasar yang netral. Sebaliknya, kebijakan liberalisasi penerbangan justru memperkuat peran negara sebagai enabler atau penghambat bagi maskapai nasional dalam memanfaatkan pasar regional. Dalam konteks ini, negara tidak sekadar berfungsi sebagai regulator yang menetapkan aturan main, tetapi sebagai aktor strategis yang secara aktif membentuk ekosistem tempat maskapai beroperasi.

Dalam literatur ekonomi politik internasional, negara dipahami sebagai aktor yang memiliki kapasitas untuk membentuk struktur pasar melalui kebijakan, institusi, dan alokasi sumber daya. Keohane [1984] menegaskan bahwa pasar internasional tidak pernah sepenuhnya bebas dari intervensi negara, terutama dalam sektor strategis seperti transportasi udara. Oleh karena itu, liberalisasi penerbangan tidak menghilangkan peran negara, melainkan mengubah bentuk keterlibatan negara dari proteksi langsung menjadi fasilitasi strategis. Dalam konteks Singapura, negara berperan sebagai strategic enabler yang secara konsisten membangun sektor penerbangan sebagai instrumen konektivitas global dan daya saing ekonomi nasional. Sejak awal, kebijakan penerbangan Singapura dirancang untuk mendukung posisi negara sebagai hub internasional. Negara tidak hanya membuka pasar, tetapi juga secara aktif menciptakan kondisi yang memungkinkan maskapai nasional untuk memanfaatkan liberalisasi secara optimal. Dukungan ini mencakup pengembangan infrastruktur bandara, kepastian regulasi, serta integrasi strategi maskapai dengan agenda ekonomi nasional. Scoot Airlines beroperasi dalam ekosistem yang dibentuk oleh peran negara tersebut. Sebagai maskapai berbiaya rendah milik negara, Scoot tidak berdiri sebagai entitas bisnis yang terpisah dari kepentingan nasional, melainkan sebagai bagian dari strategi konektivitas internasional Singapura. Negara menyediakan kerangka institusional yang jelas mengenai peran maskapai dalam sistem penerbangan nasional, sehingga orientasi internasional Scoot tidak bersifat insidental, tetapi merupakan hasil dari perencanaan struktural jangka panjang. Literatur liberalisasi penerbangan menunjukkan bahwa negara dengan kebijakan penerbangan yang terkoordinasi cenderung lebih berhasil memanfaatkan Open Sky dibandingkan negara dengan kebijakan yang terfragmentasi (Findlay dan Forsyth [2010]). Dalam kasus Singapura, koordinasi antara negara, bandara, dan maskapai menciptakan ekosistem yang kohesif. Akibatnya, peluang yang dibuka oleh ASEAN Open Sky Policy dapat segera diterjemahkan menjadi ekspansi jaringan, peningkatan frekuensi penerbangan, dan penguatan posisi maskapai nasional di pasar regional.

Sebaliknya, peran negara Indonesia dalam sektor penerbangan menunjukkan karakter yang berbeda. Indonesia beroperasi sebagai negara kepulauan besar dengan prioritas kebijakan yang secara historis berfokus pada integrasi domestik dan pemerataan konektivitas wilayah. Dalam konteks ini, negara berperan sebagai developmental regulator yang menempatkan penerbangan sebagai alat pembangunan nasional, bukan semata-mata instrumen daya saing regional. Prioritas ini membentuk orientasi kebijakan penerbangan

Indonesia, termasuk peran maskapai milik negara seperti Citilink. Peran negara sebagai regulator pembangunan menciptakan konsekuensi struktural bagi Citilink. Maskapai ini tidak hanya dinilai berdasarkan kinerja komersial, tetapi juga berdasarkan kontribusinya terhadap konektivitas nasional. Akibatnya, kebijakan negara cenderung mendorong Citilink untuk memprioritaskan rute domestik yang mendukung mobilitas internal, meskipun rute tersebut mungkin memiliki margin keuntungan yang lebih rendah dibandingkan rute internasional. Dalam kondisi ini, ekspansi internasional menjadi prioritas sekunder, bukan tujuan strategis utama. Pham [2022] menegaskan bahwa ketimpangan kesiapan negara anggota ASEAN dalam menghadapi ASEAN Single Aviation Market sebagian besar bersumber dari perbedaan orientasi kebijakan domestik. Negara yang menjadikan penerbangan sebagai instrumen globalisasi ekonomi akan lebih siap memanfaatkan liberalisasi dibandingkan negara yang masih menempatkan penerbangan sebagai alat integrasi domestik. Temuan penelitian ini mengonfirmasi argumen tersebut melalui perbandingan antara Citilink dan Scoot. Lebih jauh, perbedaan peran negara ini juga tercermin dalam cara risiko liberalisasi didistribusikan. Dalam konteks Singapura, risiko ekspansi internasional ditopang oleh kerangka kebijakan yang stabil dan dukungan institusional yang kuat. Negara menciptakan lingkungan dimana kegagalan operasional maskapai tidak secara langsung diterjemahkan sebagai kegagalan kebijakan publik. Sebaliknya, dalam konteks Indonesia, risiko yang diambil oleh maskapai milik negara memiliki implikasi politik dan fiskal yang lebih besar. Hal ini mendorong negara untuk bersikap lebih berhati-hati dalam mendorong ekspansi internasional maskapai nasional. Analisis ini menunjukkan bahwa ASEAN Open Sky Policy secara implisit lebih kompatibel dengan model negara yang berperan sebagai enabler aktif dibandingkan negara yang berperan sebagai regulator pembangunan. Liberalisasi penerbangan membutuhkan negara yang mampu menyediakan kepastian regulasi, mendukung strategi internasionalisasi, dan menyerap risiko pasar. Tanpa peran negara sebagai enabler, kebijakan Open Sky cenderung menghasilkan manfaat yang terbatas bagi maskapai nasional.

Dengan demikian, ketimpangan implementasi ASEAN Open Sky Policy antara Citilink dan Scoot tidak dapat dilepaskan dari perbedaan peran negara dalam sektor penerbangan. Negara bukan aktor pasif dalam liberalisasi, melainkan aktor kunci yang menentukan apakah peluang kebijakan dapat diubah menjadi keuntungan strategis. Dalam konteks ini, ketimpangan yang muncul mencerminkan perbedaan model negara, bukan sekadar perbedaan kapasitas maskapai.

Secara keseluruhan, analisis ini memperkuat argumen bahwa liberalisasi penerbangan regional tidak dapat dipisahkan dari peran negara sebagai enabler. ASEAN Open Sky Policy membuka akses pasar, tetapi hasil akhirnya sangat ditentukan oleh sejauh mana negara mampu menciptakan ekosistem yang memungkinkan maskapai nasional berkompetisi secara efektif. Selama perbedaan peran negara ini tetap ada, distribusi manfaat liberalisasi di kawasan ASEAN akan terus bersifat tidak merata.

Kesimpulan

Penelitian ini menganalisis ketimpangan dampak implementasi ASEAN Open Sky Policy melalui studi perbandingan antara Citilink Indonesia dan Scoot Airlines. Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang telah dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa kebijakan liberalisasi penerbangan di kawasan ASEAN tidak menghasilkan manfaat yang merata bagi seluruh maskapai nasional, meskipun secara formal kebijakan tersebut memberikan akses pasar yang sama bagi negara anggota.

Kesimpulan pertama menunjukkan bahwa orientasi pasar merupakan faktor struktural utama yang membatasi pemanfaatan ASEAN Open Sky Policy. Citilink beroperasi dalam pasar domestik Indonesia yang besar dan menyerap sebagian besar kapasitas operasional maskapai. Kondisi ini menjadikan pasar domestik sebagai prioritas utama, sehingga peluang ekspansi internasional yang ditawarkan oleh kebijakan Open Sky tidak menjadi fokus strategis. Sebaliknya, Scoot beroperasi dalam konteks Singapura yang tidak memiliki pasar domestik signifikan, sehingga internasionalisasi menjadi keharusan struktural. Perbedaan orientasi pasar ini menyebabkan kebijakan Open Sky memiliki relevansi yang berbeda bagi masing-masing maskapai.

Kesimpulan kedua menegaskan bahwa kapasitas finansial dan kemampuan menyerap risiko ekspansi internasional sangat menentukan efektivitas liberalisasi penerbangan. Citilink yang masih berada dalam tahap pemulihan finansial menghadapi keterbatasan dalam menanggung resiko pembukaan rute internasional. Kondisi ini mendorong maskapai untuk memprioritaskan stabilitas keuangan dan efisiensi di pasar domestik. Sebaliknya, Scoot memperoleh dukungan struktural dari perusahaan induk dan kerangka kebijakan nasional yang memungkinkan penyerapan risiko lebih besar. Perbedaan kapasitas finansial ini memperkuat ketimpangan dalam pemanfaatan peluang yang dibuka oleh ASEAN Open Sky Policy.

Kesimpulan ketiga menunjukkan bahwa peran negara sebagai enabler memiliki pengaruh signifikan terhadap hasil implementasi kebijakan Open Sky. Singapura berperan sebagai strategic enabler yang secara aktif membangun ekosistem penerbangan internasional dan mendukung internasionalisasi maskapai nasional. Sebaliknya, Indonesia berperan sebagai developmental regulator yang masih memprioritaskan integrasi domestik dan pemerataan konektivitas wilayah. Perbedaan peran negara ini membentuk batasan struktural yang mempengaruhi ruang gerak maskapai dalam merespons liberalisasi penerbangan regional.

Berdasarkan ketiga temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa ketimpangan implementasi ASEAN Open Sky Policy bukan disebabkan oleh kegagalan desain kebijakan, melainkan oleh perbedaan kapasitas nasional dan struktur ekonomi politik negara anggota. Kebijakan Open Sky bersifat simetris secara formal, tetapi menghasilkan dampak yang asimetris karena diterapkan pada konteks nasional yang tidak setara. Secara keseluruhan, penelitian ini menegaskan bahwa liberalisasi penerbangan regional tidak dapat dilepaskan dari kondisi domestik negara anggota. Maskapai nasional beroperasi sebagai aktor yang sangat dipengaruhi oleh orientasi pasar, kapasitas finansial, dan peran negara. Oleh karena itu, keberhasilan ASEAN Open Sky Policy dalam menciptakan manfaat yang lebih merata sangat bergantung pada kemampuan negara anggota dalam memperkuat kapasitas nasionalnya masing-masing.

Daftar Pustaka (dalam Bahasa Indonesia)

- ASEAN Secretariat. (2015). ASEAN single aviation market implementation framework. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Baker, D. (2013). Airline hub evolution in Asia. *Journal of Air Transport Management*, 26, 56–64. <https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2012.10.002>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Button, K. (2017). The economics of international air transport liberalization. *Journal of Air Transport Studies*, 8(1), 1–17. <https://doi.org/10.38008/jats.v8i1.144>
- Changi Airport Group. (2022). Changi airport traffic statistics 2022. Singapore: Changi Airport Group.
- Findlay, C., & Forsyth, P. (2010). Open skies in ASEAN. *Journal of Air Transport Management*, 16(6), 289–295. <https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2010.06.005>

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Gillen, D., & Morrison, W. (2015). Aviation liberalization and airline competition. *Transport Policy*, 43, 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.05.012>

Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Pham, T. (2022). ASEAN single aviation market and uneven readiness of member states. *Asian Journal of Public Policy*, 12(3), 245–258. <https://doi.org/10.1080/17516234.2022.2034567>

PT Citilink Indonesia. (2022). *Annual report PT Citilink Indonesia 2022*. Jakarta: PT Citilink Indonesia.

Singapore Airlines Group. (2022). *Annual report FY2021/2022*. Singapore: Singapore Airlines Limited.

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.