

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Terpilihnya Joko Widodo, atau biasa dipanggil Jokowi, sebagai presiden Indonesia periode 2014-2019 membawa suasana baru terhadap kebijakan dari pendahulunya. Rancangan program yang sudah terencana diberikan terhadap beberapa sektor yang dianggap penting bagi keberlangsungan bernegara. Program-program tersebut tertuang di dalam Nawacita Presiden Joko Widodo yang berisi program pokok yang menjadi prioritas menuju Indonesia yang berdaulat dalam bidang politik, ekonomi, dan budaya (Wedhaswary, 2015).¹ Salah satu poin dari program tersebut ialah penguatan terhadap sektor dan jati diri sebagai negara maritim. Hal ini disampaikan Presiden Joko Widodo pada saat kampanye pilpres tahun 2014, “Kami akan menghadirkan kembali Negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, melalui pelaksanaan politik luar negeri bebas aktif, keamanan nasional yang terpercaya dan pembangunan pertahanan negara Tri Matra terpadu yang dilandasi kepentingan nasional dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim” (Situs Resmi Presiden RI, 2016).

Digadang dalam pidatonya sejak masa kampanye, Presiden Joko Widodo dengan visinya hendak membawa Indonesia menjadi Poros Maritim Dunia (PMD)

¹ Nawacita adalah program yang berisi sembilan pokok prioritas dalam pembangunan Indonesia untuk jangka lima tahun ke depan. Program-program tersebut merupakan bagian dari salah satu visi Presiden Jokowi pada saat masa kampanye Pemilihan Presiden (Pilpres) 2014.

(Kantor Staf Presiden, 2019).² Presiden Joko Widodo memaparkan visinya tersebut dengan tujuan agar Indonesia kembali mengarahkan pandangannya ke sektor maritim sebagai kekuatan terbesarnya (Affan, 2014). Poros yang berisi pilar-pilar sebagai penyangga tersebut, salah satunya hendak diraih dengan melaksanakan sebuah kebijakan penenggelaman terhadap kapal perikanan pelaku Tindak Pidana Pencurian Ikan (TPPI) yang melanggar aturan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Banyak kapal perikanan berbendera asing pelaku TPPI atau padanan internasionalnya *Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing* (IUUF), menjadi target dari penerapan kebijakan ini. Sejak diberlakukan pada 2014 hingga 2019, sudah 556 kapal pelaku TPPI di perairan Indonesia telah ditenggelamkan, yang pada saat itu Susi Pudjiastuti menjabat sebagai menteri KKP (KKP, 2019). Seiring berjalannya waktu, penerapan kebijakan penenggelaman sudah tidak digalakkan seperti dahulu. Banyak pihak, utamanya kalangan publik, yang beranggapan bahwa kebijakan efektif dalam menunjukkan taji kemampuan maritim Indonesia dihilangkan setelah Presiden Joko Widodo menjabat untuk yang kedua kalinya.

Hal ini terindikasi setelah Presiden Joko Widodo merombak susunan jajaran kabinet kementerian pada periode kedua kepemimpinannya. Pada 23 oktober 2019, sebanyak 38 nama menteri yang terdiri dari menteri koordinator dan menteri bidang diumumkan, yang kemudian susunan kabinet menteri ini diberi nama Kabinet Indonesia Maju (Kemensekneg RI, 2019). Dari daftar nama menteri tersebut,

² Poros maritim dunia pertama kali disebutkan oleh Presiden Joko Widodo pada saat kampanye pemilu presiden 2014. Ide atau gagasan yang ingin dirubah menjadi doktrin ini bertujuan untuk membangkitkan kembali Indonesia sebagai salah satu kekuatan maritim dunia.

setidaknya ada 14 nama baru yang menggantikan menteri pada kabinet sebelumnya, Kabinet Kerja.

Menteri Edhy Prabowo dan Menteri Sakti Wahyu Trenggono, memimpin KKP dalam kurun waktu 3 tahun awal periode kedua kepemimpinan Presiden Joko Widodo. Dua menteri ini memiliki performa yang secara jelas berbeda dengan era KKP pada masa kepemimpinan Menteri Susi. Pada masa kepemimpinan Edhy Prabowo sebagai Menteri KKP pertama di Kabinet Indonesia Maju, usaha penenggelaman kapal benar-benar vakum. Sama sekali tidak ada bentuk tindak tegas penenggelaman kapal asing pelanggar. Hal ini diungkapkan Menteri Edhy, bahwa ada berbagai pertimbangan dalam melaksanakan kebijakan penenggelaman kapal, salah satunya ialah biaya, efektivitas, dan efisiensi (Idris, 2020)

Pada masa kepemimpinan Menteri Sakti Wahyu Trenggono, usai Menteri Edhy Prabowo diberhentikan pasca ditetapkan sebagai tersangka kasus tindak pidana korupsi (tipikor), memiliki performa yang tidak jauh berbeda. Meski telah menenggelamkan 67 kapal hingga Maret 2021, nyatanya kapal-kapal yang ditenggelamkan adalah kapal-kapal yang menerima putusan sebelum periode kedua kepemimpinan Presiden Joko Widodo dimulai (Librianty, 2021). Menteri Trenggono menyatakan akan menghentikan penenggelaman kapal dan memilih untuk menghibahkan kepada nelayan (Herman, 2021). Keputusannya itu masih berlaku hingga hari ini dan tidak pernah terdengar lagi tindakan penenggelaman kapal.

Berdasarkan dari performa dan jumlah kapal yang ditenggelamkan, terlihat jelas adanya perubahan pada penerapan kebijakan penenggelaman kapal perikanan

pelaku TPPI. Berbagai alasan melatarbelakangi mengapa terjadi perubahan kebijakan terhadap penenggelaman kapal perikanan berbendera asing, termasuk di dalamnya terdapat pro dan kontra dari berbagai pihak, baik dalam dan luar negeri (Aditya & Purnomo, 2018) (Nadlir, 2018).

Pandangan publik dan media secara umum melihat fenomena ini sebagai ‘berbeda menteri maka berbeda kebijakan pula yang diterapkan’ (Idris, 2020). Dari sisi pengamat kebijakan pun melihat setiap menteri tersebut membawa agenda masing-masing sesuai dengan kepribadian menteri itu sendiri (Coca, 2021). Padahal, dimungkinkan ada faktor lain yang juga menjadi faktor pemengaruh dari perubahan kebijakan penenggelaman terhadap kapal perikanan berbendera asing yang terbukti melanggar.

Penelitian ini menemukan sebuah permasalahan dari fenomena perubahan kebijakan penenggelaman kapal perikanan berbendera asing. Naik turunnya performa dalam pelaksanaan kebijakan penenggelaman kapal perikanan berbendera asing menciptakan beberapa spekulasi. Terutama mengenai alasan atau faktor yang memengaruhi dalam perubahan kebijakan penenggelaman kapal perikanan berbendera asing. Hal ini lah yang membawa peneliti tertarik untuk meneliti hal yang melatarbelakangi fenomena tersebut dan menyadari bahwa penelitian ini cukup penting dalam memahami perubahan kebijakan luar negeri, tentang bagaimana sebuah kebijakan dalam periode kepemimpinan dan tujuan yang sama mengalami perubahan. Berdasar latar belakang yang telah dipaparkan, maka dapat ditarik rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dijabarkan, peneliti merumuskan sebuah pertanyaan berdasarkan masalah yang ditemui:

“Mengapa terjadi penurunan penerapan kebijakan penenggelaman kapal perikanan pelaku TPPI di era pemerintahan Presiden Joko Widodo?”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini terbagi menjadi dua, tujuan umum dan tujuan khusus, yang akan diuraikan sebagai berikut:

1.3.1 Umum:

Menjelaskan mengenai hal yang melatarbelakangi perubahan kebijakan luar negeri suatu negara yang dipengaruhi oleh suatu faktor atau aktor yang menyebabkan terjadi perubahan kebijakan luar negeri.

1.3.2 Khusus:

Menjelaskan alasan yang melatarbelakangi terjadinya perubahan kebijakan penenggelaman kapal perikanan berbendera asing oleh Indonesia dengan melihat pengaruh dari lembaga Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman (Kemenko Kemaritiman) yang kemudian berganti nama menjadi Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (Kemenko Marves), Luhut Binsar Pandjaitan, menggunakan pendekatan teori pengambilan keputusan.

1.4 Kegunaan Penelitian

Peneliti mengharapkan penelitian ini dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Akademis:

Peneliti berharap penelitian ini dapat memberi sumbangsih terhadap ranah pengetahuan ilmu Hubungan Internasional mengenai apa atau siapa yang menjadi aktor atau faktor pemengaruh dalam perubahan kebijakan luar negeri suatu negara yang dianalisis melalui teori pengambilan keputusan.

1.4.2 Praktis:

Peneliti berharap penelitian ini dapat menjadi sebuah acuan kepada perancang dan penentu kebijakan dalam melihat kembali faktor apa yang memengaruhi perubahan kebijakan luar negeri, sehingga didapat sebuah pemahaman dalam merumuskan dan menentukan kebijakan luar negeri bagi Indonesia.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoretis

Kerangka teoretis yang akan digunakan dalam memandang, memilah dan menganalisis data ialah teori analisis kebijakan luar negeri dan perubahan kebijakan luar negeri yang kemudian diteliti lebih komprehensif menggunakan teori pengambilan keputusan. Melalui analisis kebijakan luar negeri nantinya dapat diketahui mengenai alasan suatu negara dalam merubah kebijakan luar negerinya dan teori pengambilan keputusan dalam memahami mengapa aktor bertindak demikian berdasarkan persepsi yang dimiliki.

1.5.1 Tinjauan Pustaka

Pada penelitian sebelumnya tentang perubahan kebijakan Indonesia terhadap kebijakan penenggelaman kapal asing ilegal, telah dibahas mengenai adanya perubahan orientasi kebijakan dari deterensi ke ekonomi oleh Anastahsya

dan Wiswayana (2020). Penelitian ini menggambarkan perubahan kebijakan luar negeri terhadap penenggelaman kapal asing mengalami perubahan dari yang awalnya untuk tujuan deterensi untuk keamanan menjadi alasan yang berorientasi ekonomi berdasarkan analisis kronologi fenomena yang terjadi.

Metodologi yang digunakan kurang memadai dalam menggambarkan fenomena perubahan secara komprehensif, karena metodologi yang digunakan hanya berupa teknik komparatif dan kurang dimaksimalkannya penggunaan analisis dalam menerjemahkan setiap simbol (teks resmi, pidato, pernyataan resmi, dan lainnya). Hasil dari penelitian lebih menekankan pada penyampaian deskriptif mengenai apa yang terjadi, bukan menjelaskan alasan yang menyebabkan fenomena perubahan kebijakan luar negeri terhadap penenggelaman kapal perikanan berbendera asing.

Pada penelitian yang lain, dibahas mengenai perubahan kebijakan luar negeri Indonesia dalam penanganan *illegal fishing* pada era pemerintahan Joko Widodo (2014-2019) oleh Utari (2021). Penelitian dalam bentuk skripsi ini membahas mengenai terjadinya perubahan kebijakan dari era dua presiden yang berbeda, Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo, dengan fokus terhadap pribadi Menteri Susi sebagai subjek utama penelitian.

Pada penelitian ini hanya diketahui tentang faktor idiosinkratik Menteri Susi Pudjiastuti tanpa pembandingan dari kebijakan menteri sebelumnya, sehingga kurang memunculkan komparasi yang baik. Penelitian ini lebih menitikberatkan bahwa penentu dari perubahan kebijakan ada pada sosok Menteri Susi dengan kurang melihat dari sisi lain. Teknik komparasi yang disajikan kurang dalam menunjukkan

perubahan yang terjadi, karena fokus hanya bertumpu pada faktor idiosinkratik Menteri Susi Pudjiastuti. Tidak adanya komparasi terhadap menteri yang sebelumnya menjabat menjelaskan dengan baik mengapa kebijakan sebelum era Menteri Susi dapat dikatakan berbeda dan mengalami perubahan.

Guna mendapat sudut pandang lain mengenai perubahan kebijakan luar negeri, penelitian ini akan menjelaskan bagaimana perubahan kebijakan luar negeri dapat mengalami perubahan berdasarkan pada faktor agen primer dan tahap perubahan yang terjadi. Selain itu, guna mendapat hasil yang lebih memadai dalam menjawab mengapa agen bertindak demikian, maka digunakan teori pengambilan keputusan dalam memahami bagaimana keputusan diambil berdasarkan faktor yang memengaruhi agen primer dalam keterlibatan perubahan kebijakan luar negeri.

1.5.2 Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Sebelum lebih dalam membahas lebih lanjut tentang perubahan kebijakan luar negeri, terlebih dahulu perlu memahami dasar dari teori ini yaitu definisi dan analisis kebijakan luar negeri. Menurut *Ensiklopedia Britannica*, kebijakan luar negeri adalah tujuan umum yang memandu kegiatan dan hubungan suatu negara dalam interaksinya dengan negara lain (*Britannica Group Inc*, 2020). Hal serupa juga hampir mirip dijelaskan oleh Robert Jackson dan George Sorensen (2016: 439) yang menyatakan, “Kebijakan luar negeri adalah rangkaian yang terdiri dari tujuan-tujuan dan tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk memandu keputusan dari tindakan pemerintah menyangkut urusan-urusan eksternal, terutama hubungan dengan negara-negara asing.” Morin dan Paquin (2018) mendefinisikan kebijakan

luar negeri sebagai seperangkat tindakan atau aturan yang mengatur mengenai otoritas politik independen yang diterapkan dalam lingkungan internasional.

Secara komprehensif definisi mengenai kebijakan luar negeri dibahas di dalam jurnal oleh Alieu S. Bojang dalam artikel yang berjudul “*The Study of Foreign Policy in International Relation*” (2018). Pada artikelnya, Bojang menjabarkan beberapa definisi kebijakan luar negeri dari para sarjana dan pemikir lainnya seperti Charless Herman, George Modelski, Joseph Frankel, Pedelford dan Lincoln, Hugu Gibson, dan Deborah Gerner. Bojang menyimpulkan sendiri definisinya, “Pandangan atas hasil yang diinginkan atau seperangkat kepentingan dalam interaksi dengan negara atau aktor lain, strategi dan ide yang digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, dan ketersediaan sumber daya oleh negara dalam memandu interaksinya dengan negara lain.”

Dari beberapa definisi yang telah dijabarkan oleh para pemikir dan akademisi tersebut, peneliti menemukan garis besar atau intisari dari definisi kebijakan luar negeri. Berdasarkan hasil telaah peneliti, kebijakan luar negeri merupakan alat yang digunakan untuk mencapai tujuan suatu negara dalam lingkungan internasional menggunakan sumber daya yang dimiliki sebagai ide, strategi, dan nilai jual.

Setelah mengetahui mengenai apa itu kebijakan luar negeri, maka menurut Jackson dan Sorensen (2016: 439), analisis kebijakan luar negeri ialah studi mengenai manajemen atas hubungan eksternal dan aktivitas negara-bangsa, yang dibedakan berdasarkan kebijakan dalam negerinya. Konsep analisis kebijakan luar

negeri ini berusaha untuk mengetahui bagaimana dan mengapa kebijakan luar negeri diputuskan.

Perubahan kebijakan luar negeri memang tak dapat didefinisikan sebelum mengetahui definisi dan analisis kebijakan luar negeri. Setelah mengetahui tentang apa itu definisi dan analisis kebijakan luar negeri, pengertian mengenai perubahan kebijakan luar negeri mulai dapat dipahami dari sini. Menurut Haesebrouck dan Joly (2021) perubahan kebijakan luar negeri ialah perubahan pola tindakan yang berkelanjutan terhadap aktor-aktor eksternal atau peraturan yang mengikat dengan pola keberlanjutan baru atau aturan baru dengan tujuan dan/atau metode yang baru pula. Secara garis besarnya, perubahan kebijakan luar negeri merupakan perubahan pada pola kebijakan luar negeri dalam tingkat dan/atau program yang dipengaruhi oleh aktor-aktor dalam perumusan dan penetapan kebijakan.

Bentuk perubahan kebijakan luar negeri sendiri, terbagi menjadi beberapa tingkatan berdasarkan pada tingkat perubahan yang terjadi, berdasarkan pada apa yang dikemukakan Herman (1990: 5). Pertama, *Adjustment Changes* atau perubahan yang diatur. Meski adanya gejolak dalam pelaksanaan kebijakan luar negeri, apa yang menjadi tujuan dan cara mencapainya tidak berubah. Hal yang berubah hanya besar atau kecilnya usaha yang dilakukan. Kedua, *Program Changes* atau perubahan program. Tujuan dari kebijakan luar negeri tidak berubah, hanya cara atau metode dalam mencapainya yang perlu dirubah agar sesuai dengan kondisi yang berlaku. Ketiga, *Problem/Goal Changes* atau perubahan terhadap masalah dan tujuan yang dihadapi. Pada tingkat ini, tujuan dan masalah kebijakan luar negeri diganti atau bahkan dilupakan. Pada tingkat ini tujuan dari kebijakan

luar negeri diganti. Keempat, *International Orientation Changes* atau perubahan orientasi internasional. Kasus paling ekstrem terhadap perubahan kebijakan luar negeri. Pandangan para aktor dalam penentuan kebijakan luar negeri sangat dipengaruhi peran dan aktivitas internasional. Dimungkinkan juga tidak hanya satu, melainkan banyak kebijakan juga ikut berubah. Tingkatan perubahan digunakan untuk mengetahui pada tingkat mana dan bagaimana arah perubahan kebijakan luar negeri, dilihat dari tingkat usaha, tujuan, atau metode yang berubah. Tingkatan perubahan penting diketahui dalam menelisik lebih lanjut mengenai apa atau siapa faktor atau aktor yang memengaruhi perubahan kebijakan luar negeri.

Guna mengetahui lebih lanjut mengenai bagaimana kebijakan dapat berubah, perlu diketahui adanya agen-agen sebagai sumber terhadap perubahan tersebut. Agen-agen ini disebut Herman (1990: 11-12) sebagai agen primer, yaitu agen yang menjadi sumber dari perubahan kebijakan luar negeri. Pertama, *Leader Driven* atau kendali penguasa. Didasarkan pada kuasa atau kendali pemilik otoritas tertinggi dalam birokrasi pemerintahan, biasanya kepala pemerintahan. Figur ini penting dalam memiliki kuasa dan keyakinan dalam mewujudkan visinya terhadap arah perubahan kebijakan luar negeri.

Kedua, *Bureaucratic Advocacy* atau advokasi birokrasi, agen perubahan yang berwujud kelompok-kelompok atau kumpulan individu dalam pemerintahan. Tidak menggambarkan pemerintahan seutuhnya, namun kelompok-kelompok dan kumpulan individu ini memiliki akses ke pejabat tinggi pemerintahan yang memudahkan mereka dalam memberi pengaruh terhadap perubahan kebijakan luar negeri. Biasanya, pihak yang berada pada posisi birokrasi ini memiliki pemahaman

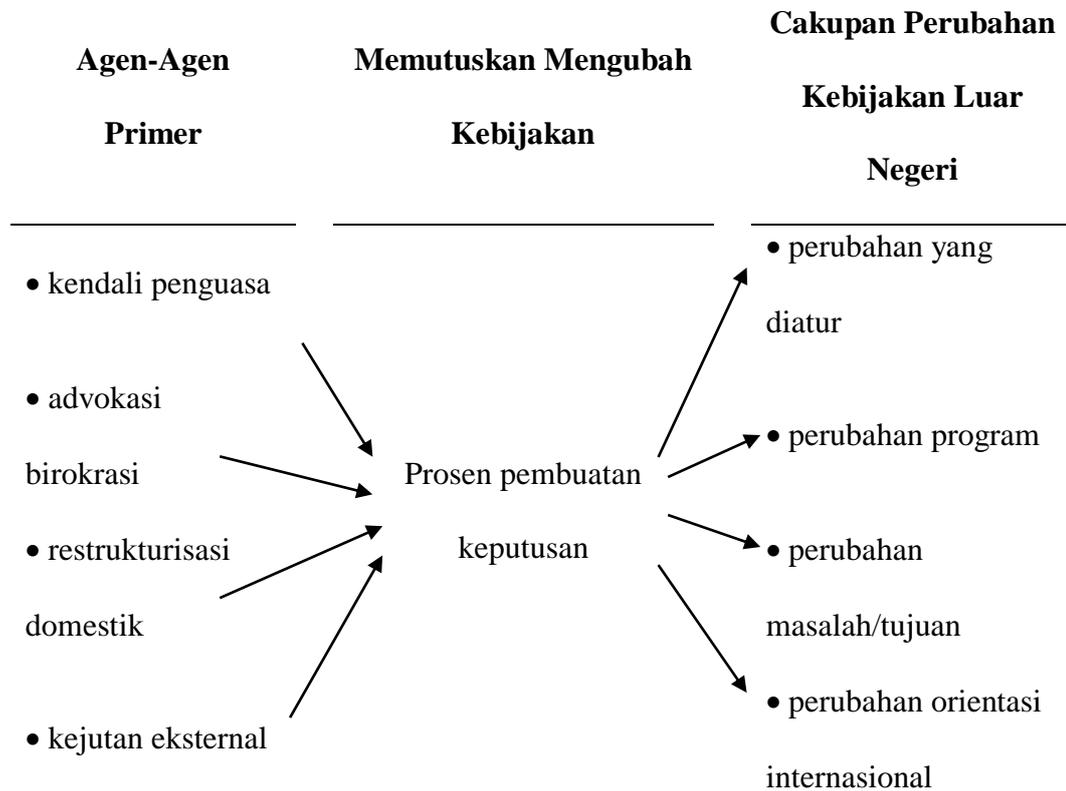
yang lebih yang lebih baik tentang permasalahan kebijakan luar negeri ketimbang atasan mereka.

Ketiga, *Domestic Restructuring* atau restrukturisasi domestik. Tatanan rezim domestik yang berubah dapat menjadi agen primer. Perubahan pada struktur sosial ini dapat berasal dari adanya pergantian rezim atau tekanan lain dari tatanan tersebut. Umumnya, agen ini bertindak ketika adanya pergantian kekuasaan yang memiliki pengaruh dan tujuan yang berkebalikan dari rezim sebelumnya atau sama sekali berbeda.

Keempat, *External Shock* atau kejutan eksternal, yaitu bentuk keterkejutan terhadap situasi lingkungan internasional yang ekstrem, sehingga merubah pandangan dan tujuan terhadap kebijakan luar negeri. Pada titik ini, tidak hanya satu kebijakan luar negeri saja yang dapat berubah, kebijakan-kebijakan lain pun dapat ikut berubah. Agen ini biasanya memiliki dampak dan efek traumatis yang besar dan luas. Maka dari itu, biasanya jika tidak ada sesuatu yang mendorong secara agresif secara eksternal, agen ini cenderung disisihkan atau bahkan tidak dianggap sama sekali.

Ada pun salah satu dari agen-agen ini lah yang nantinya menjadi aktor atau faktor utama dalam perubahan kebijakan luar negeri. Agen-agen ini menjadi tingkatan dalam memahami analisis kebijakan luar negeri. Antara tingkat perubahan kebijakan luar negeri dan agen primer, dapat dipahami melalui gambar berikut.

Gambar 1. 1 Peran mediasi proses keputusan antara agen perubahan dan tingkat perubahan kebijakan



Sumber: Charles F. Herman dalam *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy* (1990) hal. 13

Setelah mengetahui siapa agen-agen primer, maka perlu ditentukan terlebih dahulu siapa agen yang memiliki peran terbesar dalam perubahan. Peneliti mengambil teori pengambilan keputusan dengan konsep pemengaruh kebijakan (*policy influencer*) sebagai pendekatan dalam memahami bagaimana agen primer mengambil pertimbangan berdasarkan faktor-faktor pengaruh yang ada di sekitarnya guna memahami alasan mengapa agen-agen primer tersebut bertindak demikian.

1.5.3 Teori Pengambilan Keputusan

Teori pengambilan keputusan, merupakan salah satu pendekatan yang dapat digunakan dalam menganalisis suatu pengambilan keputusan dalam penetapan kebijakan. Sebuah negara memutuskan suatu kebijakan luar negerinya berdasarkan kepentingan nasional. Beberapa aspek perlu dipahami sebelum lebih lanjut mengenai cara pengambilan keputusan oleh negara terhadap suatu isu. William D. Coplin (1974) dalam bukunya, *Introduction to International Politics*, menggunakan analisis pendekatan rasional.

Pendekatan rasional menekankan bahwa negara merupakan agen atau aktor dalam mencapai tujuan nasional. Guna mencapai tujuan nasional, negara mengkalkulasi secara rasional aspek dalam ranah politik global. Pendekatan ini dilakukan negara dalam memahami dan merespon bagaimana negara bertindak terhadap kondisi eksternalnya. Negara kemudian menganalisis masalah dan memilih dari berbagai alternatif yang tersedia berdasarkan perhitungan yang rasional dalam merespon kondisi tersebut. Salah satu konsep yang diajukan Coplin dalam memahami pengambilan kebijakan luar negeri ialah konsep pemengaruh kebijakan.

Pada proses pengambilan keputusan, terdapat aktor-aktor yang memiliki pengaruh terhadap kebijakan yang disebut dengan *policy influencer* atau pemengaruh kebijakan. Coplin (1974: 67) menjelaskan, pemengaruh kebijakan merupakan aktor dalam lingkup politik domestik yang berusaha memengaruhi mulai dari proses pembentukan sampai penerapan kebijakan. Konsep *policy*

influencer ini kurang lebih mirip dengan konsep agen primer perubahan milik Hermann, namun sifatnya lebih ke lingkup politik dalam negeri.

Hubungan antar pengambil keputusan dengan pemengaruh kebijakan terjadi secara timbal balik. Pada satu sisi, pengambil keputusan membutuhkan peran dari para pemengaruh kebijakan karena mereka menjadi salah satu sumber informasi dan pendukung bagi pengambil keputusan. Sedangkan pemengaruh kebijakan membutuhkan pengambil keputusan guna mempermudah menjalankan kepentingannya melalui kebijakan yang diambil. Apabila kepentingan pemengaruh kebijakan tidak terpenuhi, maka pengambil keputusan akan mendapat konsekuensi, semisal hilangnya dukungan (materiel dan imateriel) dari pemengaruh kebijakan. Meski pengambil kebijakan tidak selalu memandang tuntutan pemengaruh kebijakan tersebut secara positif mau pun negatif, namun pengambil kebijakan akan berusaha untuk tetap mengakomodasinya sampai pada batas tertentu. Coplin sendiri membedakan pemengaruh kebijakan menjadi empat: *bureaucratic influencer*; *partisan influencer*; *interest influencer*; dan *mass influencer*.

Pertama, *bureaucratic influencer* atau pemengaruh birokratik. Biasanya pemengaruh ini berasal dari beberapa individu atau organisasi dalam pemerintahan yang membantu dalam hal penyusunan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri. Terkadang, mereka yang termasuk kategori ini juga dapat menjadi pengambil keputusan itu sendiri. Pemengaruh birokratik pada umumnya memiliki akses langsung kepada pengambil kebijakan sebagai sumber informasi sekaligus dapat melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan. Posisi pemengaruh birokratik ini

kerap memberi kontribusi pengaruh yang besar terhadap pengambilan keputusan (Coplin, 1974: 74-76).

Kedua, *partisan influencer* atau pemengaruh partisan. Pemengaruh ini datang dari kelompok-kelompok yang berkepentingan atau mereka yang berusaha menerjemahkan aspirasi dan tuntutan masyarakat terkait suatu kebijakan. Aspirasi dan tuntutan yang sarat politisasi ini berupaya memengaruhi kebijakan dengan cara menekan penguasa dengan menyediakan pihak yang dapat berperan dalam pengambilan keputusan. Kelompok ini biasanya datang dari basis pendukung atau kelompok dari si pengambil keputusan. Contoh paling nyata dari pemengaruh ini adalah partai politik (Coplin, 1974: 76-78).

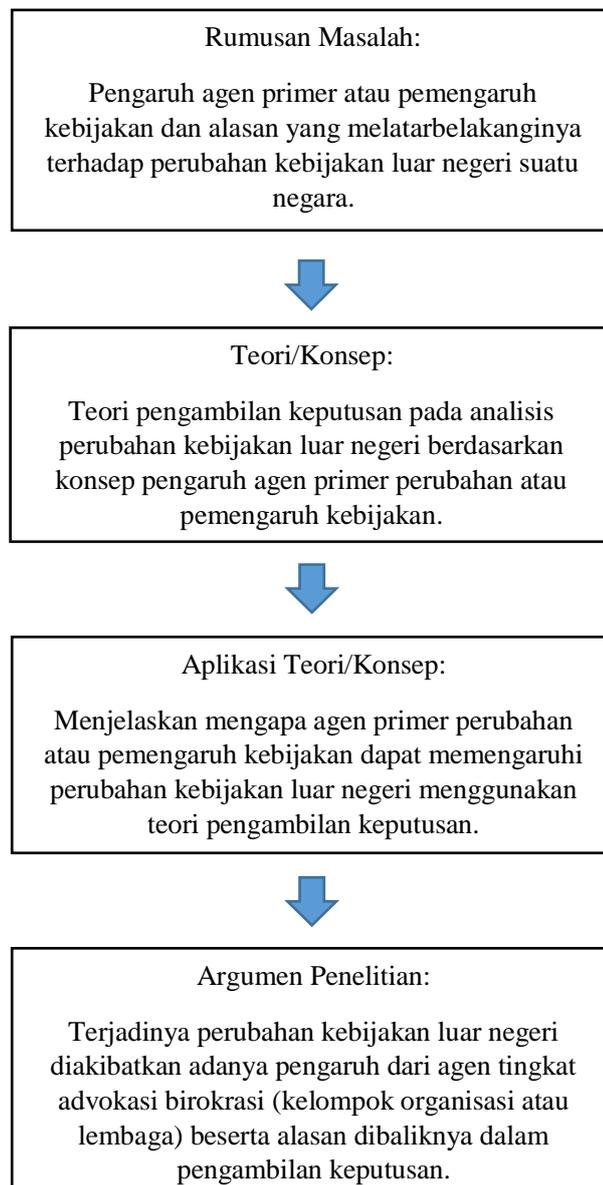
Ketiga, *interest influencer* atau pemengaruh kepentingan. Pemengaruh ini berasal dari individu atau kelompok individu yang memiliki kepentingan yang sama. Pemengaruh kepentingan memiliki cara dalam menyampaikan kepentingannya, seperti dukungan secara materiel mau pun imateriel terhadap pengambil kebijakan. Biasanya, mereka juga mengincar pemengaruh birokratik dan partisan sebagai salah satu upaya dalam mencapai kepentingan yang dimaksud. Konsekuensi yang biasa muncul apabila mereka tidak diikutsertakan dalam pengambilan keputusan atau kepentingan mereka tidak diakomodasi ialah peran mereka berubah menjadi pengkritik atau pihak yang kontra dengan keputusan pengambil kebijakan luar negeri (Coplin, 1974: 78-80).

Keempat, *mass influencer* atau pemengaruh massa. Pemengaruh ini datang dari pihak media masa atau jurnalistik. Peran pemengaruh massa ini cukup besar dalam membentuk opini publik. Pengambil kebijakan menggunakan opini publik

yang dibentuk oleh media massa bukan untuk membentuk kebijakan itu sendiri, melainkan untuk merasionalkan kebijakan tersebut. Hal ini dilakukan oleh pembuat kebijakan guna menyelaraskan dan merasionalisasikan opini yang telah membentuk pandangan publik sebagai sebuah kebutuhan dan tuntutan (Coplin, 1974: 80-82).

Guna memahami sistematika alur penelitian, maka akan dijelaskan melalui bagan alur berpikir berikut:

Gambar 1. 2 Bagan Alur Sistematika Penelitian



1.6 Operasional Konsep

Operasional konsep digunakan untuk menjelaskan pengertian dan karakteristik konsep utama (pokok) yang yang digunakan beserta kemungkinan operasionalnya.

1.6.1 Definisi Konseptual

1. *Perubahan kebijakan luar negeri*, merupakan sebuah teori dalam memahami bentuk perubahan kebijakan luar negeri yang berkelanjutan dengan tujuan atau metode yang berubah berdasarkan pada agen primer dan tingkat perubahan.

2. *Teori pengambilan keputusan*, merupakan sebuah teori dalam memahami bagaimana sebuah keputusan diambil berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang dipengaruhi oleh satu atau lebih faktor. Pengambilan keputusan didasarkan pada aspek pertimbangan dan pemengaruh kebijakan yang pada teori ini bersifat sebagai aktor rasional.

1.6.2 Definisi Operasional

1. *Tingkat perubahan kebijakan luar negeri*, dapat diketahui dengan menilik bentuk perubahan yang terjadi berdasarkan tahapannya. Perubahan kebijakan terjadi pada tingkatan tertentu berdasarkan nilai yang berubah di dalamnya, baik dalam tingkat usaha, jenis, dan orientasi atau paradigma kebijakan. Komparasi terhadap kebijakan sebelum dan sesudah perubahan menjadi indikator utama.

2. *Policy influencer*, dapat diketahui dengan menentukan aktor atau faktor yang menjadi pertimbangan dalam pengambilan kebijakan, mulai dari penyusunan hingga kebijakan diterapkan. Pada konsep pemengaruh kebijakan ini, faktor-faktor

ini berperan sebagai aktor yang bersifat rasional dalam memengaruhi sebuah kebijakan meski pada akhirnya keputusan dalam pengambilan kebijakan bukan dalam kuasa mereka.

1.7 Argumen Penelitian

Peneliti berargumen bahwa terjadinya perubahan kebijakan luar negeri didasari pada adanya pengaruh dari advokasi birokrasi atau pemengaruh birokratik. Bila persepsi umum berpendapat bahwa menurunnya performa kebijakan penenggelaman kapal dikarenakan bergantinya menteri, maka peneliti melihat adanya faktor lain yang ikut berpengaruh. Berdasarkan dugaan dan data yang peneliti kumpulkan, faktor perubahan atau pemengaruh berasal dari tingkat advokasi birokrasi atau pemengaruh birokratik, namun bukan pada sosok lembaga melainkan individu. Individu yang peneliti maksud merujuk pada sosok Luhut Binsar Pandjaitan selaku Menko Bidang Kemaritiman (2016-2019) dan Menko Marves (2019-sekarang), yang sering kali muncul dalam setiap pemberitaan sebagai pihak yang kontra terhadap pelaksanaan kebijakan penenggelaman kapal.

Hal lainnya berdasarkan argumen dan isu mengenai alasan dari penghentian kebijakan penenggelaman kapal. Dasar asumsi datang dari sosok Luhut Binsar Pandjaitan sebagai seorang menteri koordinator yang acapkali mengkritik pelaksanaan kebijakan penenggelaman kapal pelaku TPPI. Sikap dan pandangan yang kontra ini dimungkinkan memberi pengaruh terhadap arah perubahan pelaksanaan kebijakan penenggelaman kapal pada periode kedua kepemimpinan Presiden Joko Widodo.

1.8 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang menggunakan fokus pengamatan mendalam guna mendapatkan hasil kajian terhadap sebuah peristiwa yang lebih komprehensif (Wibisono, 2019). Pemilihan metode ini didasarkan pada penelitian yang mencoba mencari sebab mengenai perubahan kebijakan luar negeri dan akibat dari perubahan kebijakan tersebut berdasarkan dari agen primer dan tingkat perubahan yang terjadi. Penalaran dilakukan secara induktif yang bermula dari data yang kemudian digeneralisasi secara empiris untuk ditarik sebuah kesimpulan.

1.8.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian eksplanatif merupakan penelitian yang bertujuan memberi penjelasan tentang hubungan antar beberapa variabel yang menjadi gejala atau fenomena (Suminto, 2023). Pemilihan metode eksplanatif dipilih atas dasar penelitian yang mencoba mencari sebab mengenai perubahan kebijakan luar negeri dan akibat dari perubahan kebijakan tersebut berdasarkan dari agen primer dan tingkat perubahan yang terjadi. Tipe eksplanatif dianggap mampu untuk memberi penjelasan mengenai sebab-sebab yang saling berkaitan dalam menjawab rumusan masalah yang substansinya mengarah kepada pandangan suatu teori.

1.8.2 Situs Penelitian

Situs penelitian adalah tempat di mana peneliti melaksanakan penelitian (Law Insider, 2023). Penetapan tempat atau wilayah penelitian tidak ditentukan dalam penelitian ini, dikarenakan sumber data yang dipilih adalah data sekunder. Data sekunder tidak memerlukan pencarian data lapangan dikarenakan data yang

diperoleh tidak langsung dari sumbernya, melainkan dari pihak ketiga atau secara tidak langsung.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan individu, benda, atau organisme sebagai sumber informasi yang diperlukan peneliti dalam mengumpulkan jenis data penelitian (Idrus, 2009). Subjek penelitian pada penelitian ini akan berfokus pada lembaga atau organisasi pemerintahan, sesuai dengan teori yang diambil mengenai pengaruh advokasi birokratik atau pemengaruh birokratik.

1.8.4 Jenis Data

Jenis data penelitian kualitatif adalah data yang mendekati dan mencirikan sesuatu (Muhadjir, 1996: 29). Data ini dapat dicatat dan diamati serta memiliki sifat non-numerik. Penelitian ini akan menggunakan jenis data berupa teks, video, dan rekaman suara dari laporan resmi subyek penelitian, hasil wawancara, atau produk akademik dan sumber berita yang memiliki kredibilitas baik. Preferensi dalam mengambil data sekunder ialah keefektivan, karena dimungkinkan sulitnya mendapatkan data primer dari subyek penelitian.

1.8.5 Sumber Data

Sumber-sumber yang akan diambil merupakan sumber data sekunder. Data sekunder adalah data penelitian yang sumbernya diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media atau perantara yang sudah ada (diperoleh, diolah, dan direkam oleh pihak selain peneliti sendiri) (Indriantoro & Supomo, 2013). Perlu diperhatikan bahwa sumber data sekunder harus dipastikan kredibilitas datanya.

Sumber data utama dari penelitian ini diperoleh melalui situs dan akun sosial media resmi dari subyek penelitian. Data utama ini menjadi acuan yang paling kredibel sebagai sumber paling terpercaya. Data sekunder pendukung akan didapat dari repositori jurnal yang telah bekerjasama dengan UNDIP; seperti JSTOR, Science Direct, Scopus, Springer, EBSCO, dan portal jurnal lainnya. Lalu, untuk buku adalah buku-buku yang telah dicek kredibilitas penulis dan penerbitnya, yang dapat diperoleh melalui milik pribadi atau perpustakaan universitas, fakultas, atau umum. Sumber data pendukung lain dapat pula diperoleh dari internet, seperti situs resmi pemerintah atau instansi, portal berita yang tervalidasi publikasinya, dan/atau sumber internet lain yang memiliki nilai pertanggungjawaban secara sains dan akademik.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik dari pengumpulan data sendiri akan mengambil teknik kajian pustaka. Kajian pustaka merupakan teknik pengumpulan data yang berupa serangkaian aktivitas yang berkaitan dengan cara atau metode dalam memperoleh data pustaka, membaca dan mencatat, serta mengolah bahan penelitian (Zed, 2014). Kajian pustaka tidak terbatas pada karya tekstual saja, melainkan dapat berupa hasil literasi lainnya seperti gambar, video, dan rekaman suara. Kajian pustaka dipilih dengan mempertimbangkan data sekunder yang memang hanya berasal dari hasil catatan baik berupa teks, video, atau rekaman suara hasil dari perolehan pihak ketiga.

1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data

Teknik analisis dan interpretasi data akan menggunakan teknik analisis konten atau *content analysis*. Metode ini berfokus pada interpretasi terhadap teks dalam mengungkap makna makna dibalik bentuk komunikasi secara verbal dan/atau non-verbal. Metode analisis ini menggunakan interpretasi peneliti dalam memahami setiap makna dari setiap bentuk komunikasi dari subjek penelitian, baik verbal mau pun non-verbal (Prior, 2014). Data-data ini biasanya berupa teks pidato, konferensi pers, dan hasil wawancara. Teknik analisis dan interpretasi data ini dipilih karena sesuai dengan penelitian yang hendak menjelaskan keyakinan atau motif dari subyek penelitian terhadap kebijakan (Hermann, 2008). Pada konsep pemengaruh kebijakan, analisis wacana ini penting. Tidak hanya menentukan siapa yang menjadi aktor atau faktor, melainkan menjelaskan bagaimana subjek berpikir atau bertindak yang disesuaikan dengan interpretasi komunikasi, baik secara verbal dan tekstual.

1.8.8 Kualitas Data (*goodness criteria*)

Kualitas data merupakan keabsahan yang mengacu pada suatu pemahaman yang masuk akal berdasarkan ilmu pengetahuan dan kredibilitas atas suatu fenomena. Kualitas data ini memiliki beberapa kriteria yang harus dipenuhi, yaitu (Moleong, 2018):

a. Kredibilitas

Memeriksa mengenai kebenaran dari bahan atau sumber data yang diperoleh supaya mendapat hasil data yang dapat dipertanggungjawabkan.

Hal ini dapat diperoleh dengan mengamati dari mana sumber data berasal, apakah sumber asal adalah yang dapat divalidasi atau tidak.

b. Keteralihan

Sejauh mana data diaplikasikan ke dalam konteks atau studi lain. Data ini setidaknya setara atau pengganti dari istilah secara umum serta tervalidasi secara eksternal.

c. Ketetapan

Pemahaman peneliti terhadap ketetapan data yang diteliti, mulai dari proses pengumpulan, analisis, dan interpretasi data sehingga didapatkan konsistensi dalam penelitian. Hal ini membuat peneliti meyakinkan diri bahwa data yang diperoleh terbilang baik dan tidak berubah nilainya.

Lebih lanjut, kualitas data juga menggunakan paradigma interpretatif (konstruktif) yang diperoleh melalui kredibilitas dan otensitas data realitas yang dihayati oleh para pelaku sosial. Maka dari itu, peneliti berusaha sebisa dan sebaik mungkin dalam mendapatkan kualitas data yang baik, yaitu dengan memperhatikan sumber data dan kredibilitas data yang bersumber dari pihak ketiga.