

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Negara-negara anggota ASEAN telah sepakat untuk mewujudkan cita-cita bersama yang terintegrasi. ASEAN meletakkan kerjasama dalam bidang ekonomi sebagai suatu agenda fundamental yang wajib dikembangkan dan diimplementasikan oleh negara-negara anggota sejak berdiri menjadi organisasi regional. Kerja sama dalam bidang ekonomi bertumpu pada usaha patungan (*joint venture*), pemberian preferensi perdagangan (*trade preferences*), dan skema saling melengkapi antara pihak swasta maupun pemerintah di kawasan Asia Tenggara. Pada akhir dekade 80an sampai awal dekade 90an, dunia internasional mengalami pergeseran tren dalam melakukan liberalisasi disemua sektor guna menghilangkan hambatan-hambatan ekonomi (The ASEAN Secretariat, 2007). MEA merupakan salah satu realisasi ekonomi di Asia Tenggara. Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) memiliki empat pilar, yaitu: Pasar dan basis produksi tunggal, Kawasan Ekonomi berdaya saing tinggi, Kawasan dengan pembangunan ekonomi yang merata dan berkeadilan, dan Kawasan yang terintegrasi dengan ekonomi global.

Salah satu upaya implementasi dari poin pembangunan infrastruktur dalam kerja sama ekonomi ASEAN yakni, transportasi udara dan maritim yang kemudian menjadi tumpuan pembentukan *ASEAN Open Sky*.

*ASEAN Open Sky* merupakan kebijakan liberalisasi angkutan udara yang disepakati oleh 10 kepala negara ASEAN pada *Bali Concord II* yang dideklarasikan pada KTT ASEAN tahun 2003. Pokok tujuan *ASEAN Open Sky* adalah untuk membuka wilayah udara di Asia Tenggara. Langit terbuka menumbuhkan iklim persaingan antar maskapai penerbangan. Selain itu, maskapai-maskapai tersebut diberikan keleluasaan untuk mengembangkan rute dan jaringan layanan terpilih, sehingga memungkinkan maskapai negara ketiga untuk melayani rute-rute yang ada di antara kedua negara tersebut (Peter Forsyth, 2004). *ASEAN Open Sky* terdiri atas beberapa perjanjian, diantaranya *Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Air Freight Service (MAFLAS)*, *Multilateral Agreement on Air Service (MAAS)*, dan *Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Passenger Air Service (MAFLPAS)*.

Dalam setiap pengambilan kebijakan, Indonesia membuka akses bagi kelompok kepentingan, termasuk didalamnya komunitas epistemik yang ingin memberikan pengaruh dalam kebijakan publik tersebut. Komunitas epistemik merupakan jaringan profesional dengan keahlian yang diakui dan memiliki otoritas untuk mengusulkan atau membuat kebijakan pada masalah tertentu yang relevan dengan ilmu pengetahuan yang dimiliki. Mereka dapat berasal dari latar belakang maupun negara yang berbeda, tetapi memiliki serangkaian norma yang memotivasi tindakan bersama, kesamaan keyakinan menangani masalah utama dalam bidang yang dikuasai, berbagi kriteria untuk mengevaluasi pengetahuan dan merumuskan kebijakan bersama (Clunan, 2007). Komunitas Epistemik bertindak sebagai pihak yang dianggap dapat memberikan pengaruh yang sangat kuat dalam setiap pembuatan dan atau

penerapan kebijakan di tiap-tiap negara. Hal tersebut didasarkan pada kebutuhan informasi yang bersifat rasional dan saling berkaitan secara keseluruhan oleh pembuat kebijakan.

Komunitas epistemik memiliki seperangkat norma dan prinsip bersama dalam melakukan aksi sosial kepada masyarakat, keyakinan kausal bersama yang menjadi dasar pengambilan keputusan, gagasan tentang validitas yang sama, dan kebijakan bersama yang berfungsi mengarahkan kompetensi profesionalitas mereka. Dari ciri tersebut, INACA masuk dalam kategori komunitas epistemik. INACA berperan pada penyusunan kebijakan *ASEAN Open Sky*. INACA adalah asosiasi maskapai penerbangan nasional Indonesia yang didirikan oleh maskapai penerbangan pada tanggal 15 Oktober 1970. INACA adalah satu-satunya asosiasi penerbangan nasional Indonesia yang diakui sebagai mitra pemerintah. INACA berfungsi sebagai wadah persatuan antara maskapai penerbangan dengan kegiatan penerbangan domestik lainnya di Indonesia. Hal ini tertulis dalam Keputusan Menteri Perhubungan No: KP 5/AU 701/PHB-89 pada tanggal 23 November 1989.

Penelitian ini berupaya menjelaskan peran komunitas epistemik dalam penerapan kebijakan luar negeri, dalam hal ini INACA dalam MAFLPAS yang merupakan tahapan dari *ASEAN Open Sky*. Penelitian-penelitian terdahulu mengenai *ASEAN Open Sky* sudah banyak dilakukan. Namun, penelitian-penelitian sebelumnya melihat aspek potensi ancaman keamanan dari *ASEAN Open Sky* (Setiyanti, 2016), pengaruh institusi regional terhadap konvergensi kebijakan (Azalia, 2017), dampak *ASEAN Open Sky* terhadap pariwisata (Dewi, 2017), dan perspektif hukum internasional

mengenai hukum udara Indonesia (Fadillah, 2016), belum ada yang membahas peran komunitas epistemik dalam penerapan *ASEAN Open Sky*. Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi praktis memberi pemahaman terhadap pemerintah untuk menerima saran dan meningkatkan peran komunitas epistemik dalam menerapkan suatu kebijakan.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian yang akan dibahas dan dijelaskan, yaitu: Bagaimana peran INACA dalam perumusan dan penerapan kebijakan *ASEAN Open Sky*?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui upaya-upaya apa saja yang dilakukan oleh komunitas epistemik untuk mendorong pemerintah Indonesia melakukan perubahan pada kebijakan *ASEAN Open Sky*.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Manfaat akademis dari penelitian ini, yaitu memberikan kontribusi penelitian terhadap penelitian-penelitian sebelumnya yang masih belum lengkap, khususnya mengenai peran komunitas epistemik dalam pengambilan kebijakan Indonesia atas *ASEAN Open Sky*.

## **1.4.2 Manfaat Praktis**

Manfaat praktis dari penelitian ini, yaitu memberikan pemahaman bagi masyarakat mengenai peran komunitas epistemik dalam kebijakan.

## **1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1.5.1 Teori Konstruktivisme**

Konstruktivisme menjadi salah satu pendekatan dalam ilmu hubungan internasional yang mulai berpengaruh sejak abad 20. Pemikir dari pendekatan ini diantaranya adalah Alexander Wendt dan Christian Reus-smit. Pendekatan ini muncul sebagai bentuk bantahan atas asumsi kaum neo-realisme. Neo-realisme menganggap bahwa kepentingan suatu negara dalam hal ini *power* merupakan sesuatu yang konstan. Setiap kepentingan selalu mengenai bagaimana memaksimalkan *power*. Hal tersebut didasari oleh struktur internasional yang anarki, terlebih karena kaum neo-realisme memandang bahwa anarki bersifat *given* (Burchill, 2005). Pendekatan konstruktivisme disini menganggap bahwa kepentingan adalah sesuatu hal yang dikonstruksi oleh agen atau negara berdasarkan identitas dan nilai yang mereka anut, bukan sesuatu yang konstan atau tetap. Konstruktivisme juga yakin bahwa anarki bukanlah sesuatu yang *given* melainkan berasal dari konstruksi sosial yang disepakati oleh para agen (Wendt, 2013). Konstruktivisme memiliki pendapat bahwa struktur normatif atau yang bersifat ideasional memiliki kedudukan yang sama pentingnya dengan struktur material. Bagi konstruktivisme, struktur internasional tidak hanya berupa struktur material saja, namun ada pola interaksi antar negara yang tidak bisa dijelaskan melalui struktur

material, melainkan hanya bisa dijelaskan melalui struktur ideasional. Hal tersebut tentu berbeda dengan pandangan neorealisme dimana mereka menekankan bahwa struktur dunia berupa struktur material yang dapat dilihat dari keseimbangan kekuatan militer. Di sisi lain ada pendekatan marxisme yang menekankan struktur material pada kapitalisme dalam perekonomian dunia. Pendekatan konstruktivisme memiliki pandangan bahwa struktur non-material atau ideasional memiliki pengaruh terhadap identitas aktor. Kemudian identitas tersebut ditransformasikan menjadi suatu kepentingan (*interest*), yang selanjutnya berubah menjadi suatu tindakan nyata (*action*). Bagi konstruktivisme, meneliti aktor internal merupakan hal yang penting untuk melihat perkembangan kepentingan aktor tersebut. Fokus pendekatan ini adalah pada identitas sosial individu atau negara yang mengacu pemikiran Alexander Wendt bahwa identitas adalah dasar pembentukan kepentingan. Salah satu tipologi identitas menurut Wendt adalah identitas korporat. Identitas ini yang akan digunakan, yakni Indonesia sebagai negara kepulauan. Menurut konstruktivisme terdapat hubungan yang saling membentuk antara agen dan struktur yang ada. Di satu sisi mereka percaya bahwa struktur ide memengaruhi perilaku aktor, namun disisi lain juga berpendapat bahwa struktur ide ada karena dibentuk dan dipraktikan dalam jangka waktu tertentu oleh para agen (Burchill, 2005). Penelitian ini menggunakan teori konstruktivisme karena pada dasarnya komunitas epistemik adalah aktor penting, yang muncul dan memiliki tanggung jawab untuk membangun juga menyebarkan ide kausal dan beberapa keyakinan normatif, dengan demikian mereka dapat membantu untuk membentuk kepentingan dan preferensi negara, sebagaimana membantu untuk mengidentifikasi

*legitimate participants* dalam proses kebijakan. Mereka juga memengaruhi hasil (*outcomes*) negosiasi, dengan membentuk bagaimana konflik kepentingan akan di selesaikan (Haas, 2001). Ide-ide atau gagasan memiliki peran penting dalam membingkai diskusi kebijakan, dan dalam mempengaruhi *outcomes* yang disoroti setiap perspektif.

### **1.5.2 Konsep Komunitas Epistemik**

Komunitas epistemik melalui pengetahuan konsensual merupakan saluran utama mengenai hubungan kausal yang diterapkan dalam pembentukan kebijakan dan koordinasi kebijakan. Hal tersebut memungkinkan negara untuk belajar melalui proses dari koorporasi internasional yang di mediasi oleh komunitas epistemik. Komunitas epistemik pada hakekatnya adalah jaringan (transnasional) yang beranggotakan *knowledge based expert* dengan klaim otoritatif terhadap kebijakan yang relevan dengan pengetahuan dalam bidang keahlian mereka. Anggotanya melakukan *sharing* pengetahuan mengenai sebab akibat suatu fenomena sosial maupun fisik di area dimana mereka memiliki kompetensi, reputasi, dan juga seperangkat kepercayaan normatif bersama, mengenai tindakan apa yang akan bermanfaat bagi manusia (Smirnova & Yachin, 2015). Pengetahuan dan kepercayaan tersebut kemudian mereka gunakan untuk membentuk pemahaman aktor-aktor yang terlibat dan untuk memandu jalanya pengambilan keputusan atau kebijakan.

Komunitas epistemik berfokus pada pengaruh para ahli terhadap pembuat kebijakan sebagai mekanisme utama yang dapat mempengaruhi pembuatan dan

perubahan kebijakan, dan kebijakan dalam kondisi ketidakpastian dan kompleksitas teknis yang bertujuan untuk dapat memahami perencanaan (Dunlop, 2011). Komunitas epistemik memiliki kemampuan untuk membantu memformulasikan kebijakan melalui tiga cara. Pertama yaitu menjelaskan hubungan sebab akibat dan menyediakan saran mengenai kemungkinan hasil dari berbagai tindakan yang diambil. Kedua adalah memberikan keterangan interelasi yang kompleks diantara isu-isu yang ada. Yang ketiga adalah membantu mendefinisikan atau menetapkan kepentingan pribadi negara (Haas, 1992).

Komunitas epistemik memiliki banyak fungsi. Pertama, komunitas epistemik menjadi tempat berkonsultasi mengenai permasalahan atau isu tertentu, karena para pembuat keputusan tidak memiliki pengetahuan mengenai dimensi teknis, permasalahan, juga biaya dan keuntungan dari kerjasama internasional yang akan dijalankan. Dari fungsi tersebut, hasil dari kebijakan yang ada dalam rangka kepatuhan negara terhadap suatu rezim akan merefleksikan penyebab dan efek yang dipercaya oleh kelompok kepentingan yang menjadi konsultan dan pihak berwenang dalam proses pembuatan keputusan. Kedua, peran dari komunitas epistemik adalah sebagai penentu durasi kebijakan negara terhadap suatu rezim. Kemampuan dari komunitas untuk mengkonsolidasikan dan beratahan dari kekuatan birokratis adalah indikator yang dapat menjadi ukuran pertimbangan dalam memprediksi durasi kebijakan. Ketiga, komunitas epistemik sebagai aktor baru dalam rezim internasional dapat merubah kepentingan-kepentingan dan kebiasaan-kebiasaan negara. Hal ini dikarenakan, sebuah

komunitas dengan perspektif yang sama dapat memperoleh dan menyokong pengontrolan terhadap wewenang kebijakan, sehingga rezim akan menjadi lebih kuat dan negara akan patuh dengan rezim tersebut. Keempat, keberadaan dari komunitas epistemik dapat mempengaruhi konsolidasi kekuatan dalam menjalankan pengontrolan terhadap kepatuhan negara terhadap rezim. Dengan ketidakhadiran institusi domestik yang kuat sebagai penyedia komunitas epistemik, maka sulit untuk mempengaruhi dan menjangkau pemerintahan dalam rangka mempengaruhi proses pembuatan keputusan (Haas, 1998).

Komunitas epistemik adalah agen dimana informasi yang relevan terhadap suatu kebijakan terbentuk dan ditransmisikan. Mereka merupakan inti dalam pembentukan identitas dari suatu negara yang kemudian memunculkan berbagai kepentingan, dimana tentunya sesuai dengan *normative values* yang mereka anut. Barulah kemudian kepentingan yang ada mereka gunakan untuk mendorong pembuat kebijakan mengambil langkah konkret berupa pengimplementasian kebijakan di negaranya.

## **1.6 Operasionalisasi Konsep**

### **1.6.1 Definisi Konseptual**

#### **1. Kebijakan Luar Negeri**

Secara umum, kebijakan luar negeri merupakan strategi-strategi yang dibuat oleh pemerintah dalam menentukan aksi suatu negara di ranah internasional. Setiap negara memiliki tujuan kebijakan luar negeri yang

berbeda-beda dan bertindak sesuai sumber daya yang dimiliki. Penelitian ini akan membahas secara khusus mengenai kebijakan ASEAN *Open Sky*.

## **2. Komunitas Epistemik**

Secara umum, komunitas epistemik merupakan sekumpulan ahli yang memiliki pengetahuan yang kemudian mereka gunakan untuk membentuk pemahaman aktor-aktor yang terlibat dan untuk memandu jalannya pengambilan keputusan atau kebijakan.

### **1.6.2 Definisi Operasional**

#### **1. Kebijakan Luar Negeri di Kawasan Asia Tenggara**

Salah satu sektor prioritas ASEAN adalah transportasi udara. Hal ini bertujuan untuk menciptakan integrasi ekonomi yang kemudian diwujudkan dalam ASEAN *Open Sky*. ASEAN *Open Sky* merupakan kebijakan liberalisasi pasar penerbangan sipil komersial. Terdapat sekumpulan aspek kebijakan yang dilakukan secara berbeda, seperti deregulasi kapasitas. Secara khusus, *open sky* mendorong terjadinya kompetisi antar maskapai dan memberi kesempatan maskapai untuk mengembangkan rute dan jaringan layanan yang mereka pilih.

#### **2. Komunitas Epistemik dalam Kebijakan Luar Negeri**

Komunitas epistemik memiliki kemampuan untuk membantu memformulasikan kebijakan. *Indonesia National Air Carriers Association* (INACA) merupakan sebuah Asosiasi Perusahaan Penerbangan Nasional

Indonesia yang didirikan oleh para pengusaha perusahaan penerbangan. Sebagai objek penelitian (komunitas epistemik), INACA, menjadi tempat berkonsultasi mengenai permasalahan atau isu tertentu dalam kebijakan yang akan dijalankan.

## **1.7 Hipotesis**

INACA merupakan mitra yang diakui pemerintah Indonesia dan memiliki peran penting dalam pengambilan kebijakan. menurut sudut pandang konstruktivisme, kepentingan Indonesia merupakan hasil konstruksi INACA sebagai komunitas epistemik dan mitra pemerintah.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Tipe Penelitian**

Penelitian ini merupakan tipe kualitatif, dimana akan melakukan analisis mendalam pada setiap data yang didapatkan dan dikaitkan dengan teori yang digunakan. Menurut McCusker dan Gunaydin, (2015), metode kualitatif digunakan untuk menjawab pertanyaan tentang “apa (*what*)”, “bagaimana (*how*)”, atau “mengapa (*why*)” atas suatu fenomena. Metode kualitatif digunakan dalam penelitian ini karena dalam metode ini memungkinkan peneliti untuk melakukan eksplorasi dalam memahami suatu fenomena secara mendalam melalui proses pengumpulan dan analisis data.

### **1.7.2 Situs Penelitian**

Penulis akan mengambil latar di Indonesia sebagai negara yang menerapkan *ASEAN Open Sky*.

### **1.7.3 Subjek Penelitian**

Individu yang memungkinkan adanya hubungan dengan penelitian ini akan menjadi sumber utama wawancara, selain itu juga pihak-pihak INACA yang terkait dengan penelitian ini.

### **1.7.4 Jenis Data**

Penelitian kualitatif menggunakan data yang berupa kata-kata tertulis, frasa-frasa, dan simbol yang digunakan atau telah disampaikan oleh INACA.

### **1.7.5 Sumber Data**

Data akan diperoleh dari sumber data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari hasil wawancara yang akan dilakukan dengan *staff* INACA, sedangkan data sekunder diperoleh melalui literatur-literatur yang akan digunakan sebagai data pendukung.

### **1.7.6 Teknik Pengumpulan Data**

Penulis menggunakan teknik pengumpulan data tinjauan pustaka dari sumber-sumber primer (buku) dan artikel-artikel atau jurnal-jurnal yang berkaitan dengan topik penelitian. Selain itu, penulis juga akan melakukan pengumpulan data dengan wawancara di instansi terkait (INACA).

### **1.7.7 Teknik Analisis Data**

Tujuan penelitian ini untuk menjawab pertanyaan “bagaimana” atau menjelaskan fenomena yang berdasarkan hasil analisis dari data yang sudah dikumpulkan. Sehingga, pada penelitian ini akan mengambil beberapa data yang kemudian dilakukan analisis untuk melihat fenomena-fenomena tersebut kemudian dikaitkan dengan konsep yang ada, kemudian muncul analisis berupa sebab-akibat dan penjelasan secara deskriptif.

### **1.7.8 Sistematika Penulisan**

#### **BAB I : Pendahuluan**

Menjelaskan mengenai pendahuluan dari penelitian, dimana penulis akan memaparkan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, serta kerangka teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian ini. Selain itu, metodologi penelitian mengenai tipe penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data.

#### **BAB II : Deskripsi Penelitian**

Tinjauan umum mengenai perkembangan rezim dirgantara internasional, dinamika liberalisasi penerbangan Asia Tenggara, dan wilayah kedaulatan Indonesia. Isi dari sub-bab akan berisi implementasi dan dinamika liberalisasi ruang udara dalam lingkup internasional dan kawasan Asia Tenggara secara khusus.

#### **BAB III : Hasil Penelitian**

Bab ini berisikan analisis mengenai upaya-upaya yang dilakukan komunitas epistemik (INACA) dalam penerapan kebijakan *ASEAN Open Sky*.

#### **BAB IV : Penutup**

Bab terakhir berisi kesimpulan dan saran penulis secara menyeluruh dalam menjelaskan inti dari penelitian yang telah di bahas di Bab II dan Bab III.