

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

International Civil Aviation Organization (ICAO) merupakan suatu badan khusus Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) dan berkedudukan di Montreal, Canada. Badan ini secara resmi mulai berdiri pada tanggal 4 April 1947, sebagai kelanjutan dari *Provisional International Civil Aviation Organization* (PICAO), yang mulai berfungsi setelah Konvensi Chicago 1944. Dalam Konvensi Chicago 1944 yang merupakan konsitusi penerbangan sipil internasional, Konvensi tersebut dijadikan acuan dalam pembuatan hukum nasional bagi negara anggota Organisasi Penerbangan Sipil Internasional/*International Civil Aviation Organization* (ICAO) untuk penyelenggaraan penerbangan sipil internasional. Kemudian di bidang hukum udara perdata internasional juga terdapat berbagai konvensi internasional seperti Konvensi Warsawa 1929 beserta protokol serta suplemennya. Konvensi tersebut mengatur tanggung jawab hukum terhadap pihak ketiga (*third parties liability*) beserta protokolnya, konvensi mengenai pengakuan hak atas pesawat udara, di samping hukum nasional perdata maupun publik sebagai implementasi konvensi internasional tersebut di atas (Priantara F, 2014:5).

Sebagai salah satu bagian struktur organisasi ICAO, Dewan (*Council*) ICAO memiliki tugas utama menerima dan mengevaluasi atau masukan yang terkait dengan *International Standards and Recommended Practices* (SARPs) dan menetapkan standar-standar tersebut sebagai ketentuan-ketentuan tambahan (*Annex*) dari Konvensi Chicago 1944. Serta jika dianggap perlu, dapat mengamandemen ketentuan-ketentuan tambahan yang ada. Kebijakan-kebijakan penerbangan yang dibuat oleh suatu Negara yang berkaitan dengan keselamatan (*safety*) dan keamanan (*security*) harus berdasarkan paradigma-paradigma yang dipakai oleh ICAO yang telah dituangkan dalam 18 *Annex* dan berbagai dokumen turunannya. ICAO selalu membuat dan merubah standar-standar yang

tertuang dalam Pasal-pasal *Annex* maupun pedoman-pedoman dalam dokumen dan *circular* ICAO sesuai dengan perkembangan penelitian dan teknologi penerbangan. Di masa lalu ICAO seolah-olah tidak peduli dan tidak mau tahu apakah standar itu dipatuhi dan dilaksanakan oleh suatu negara atau tidak.

Dimasa lalu ICAO berperan sebagai *Passive International Standar Setting Body*. Perannya hanya membuat standar-standar yang berlaku bagi penerbangan sipil Internasional. Kini peran ICAO telah berubah, ICAO saat ini melakukan tiga peran. ICAO bukan hanya berperan sebagai pembuat standar saja, tetapi juga (peran kedua) memonitor kepatuhan (*compliance*) yaitu memonitor pelaksanaan standar- standar yang telah ditetapkan untuk kemudian (peran ketiga) meminta segera Negara mematuhi dan melaksanakan standar-standar yang belum atau tidak dipatuhi. ICAO kini berperan sebagai *Proactive International Regulatory Body* (Yadi Supriadi, 2012:6). Indonesia sebagai salah satu negara anggota ICAO telah berperan aktif dalam setiap kegiatan yang diadakan oleh organisasi ini dan telah menerapkan regulasi yang ditetapkan ICAO sesuai dengan *Annexes*-nya.

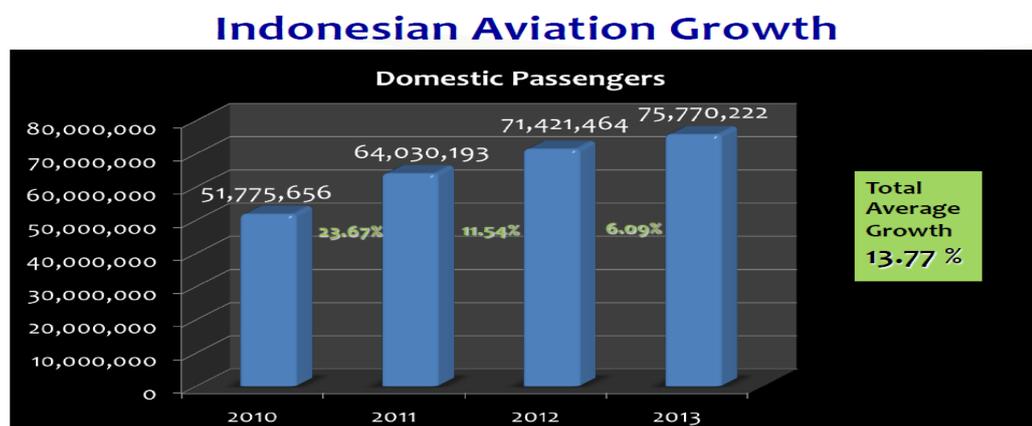
Maksud dan tujuan dari ICAO adalah untuk mengembangkan prinsip-prinsip dan teknik-tehnik navigasi udara internasional dan membina perencanaan dan perkembangan angkutan udara internasional (Suwardi, 1994:4). ICAO merupakan badan dibawah naungan Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) yang fokus utama kegiatannya adalah bidang penerbangan sipil dengan 191 negara-negara anggota, Dewan (*Council*) ICAO terdiri dari 36 negara anggota yang dipilih melalui mekanisme pemilihan pada Sidang Umum setiap tiga tahun sekali.

Di era sekarang ini dengan persaingan bisnis yang semakin ketat, tentu harus didukung oleh sarana transportasi yang aman dan mendukung termasuk transportasi udara. Banyaknya kejadian melibatkan transportasi udara ini mendorong didirikannya sebuah organisasi yang diharapkan mampu mengatasi masalah yang menyangkut pesawat-pesawat komersil di berbagai negara. Hal ini dilakukan agar suatu saat ketika kita bepergian menggunakan sarana transportasi udara, kita dapat menikmati perjalanan dengan aman dan nyaman. Untuk menunjang hal tersebut Indonesia pada tahun 1962 telah resmi menjadi anggota

dewan ICAO (*International Civil Aviation Organization*). Dengan masuknya Indonesia menjadi anggota ICAO, Indonesia aktif dalam Pelaksanaan misi ICAO bagi penerbangan sipil dunia sehingga dengan begitu akan berimbang positif terhadap berbagai pelaksanaan standar maupun rekomendasi peraturan baik dalam bentuk pembinaan, pengawasan, pencerahan, pendidikan maupun kerjasama pelatihan bagi komunitas penerbangan sipil dalam negeri (domestik). Meningkatnya keselamatan penerbangan di dalam negeri akan mendorong peningkatan *demand* transportasi udara yang pada gilirannya nanti akan mendukung terciptanya pertumbuhan perekonomian bangsa. Dengan dasar kekuatan penerbangan dalam negeri yang senantiasa menjamin tingkat keselamatan yang tinggi, kita harus yakin bahwa suatu saat nanti Indonesia juga dapat menjadi pelaku yang diandalkan di pasar penerbangan internasional (Priantara F, 2014:1).

Perkembangan industri jasa penerbangan di Indonesia, khususnya untuk penerbangan komersial berjadwal semakin marak, sejak dikeluarkannya deregulasi yang mengatur transportasi udara pada tahun 1999, berupa serangkaian paket deregulasi, salah satunya adalah Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 81 Tahun 2004 tentang Pendirian Perusahaan penerbangan di Indonesia. Banyaknya jumlah maskapai penerbangan yang beroperasi di Indonesia secara langsung menciptakan persaingan yang cukup ketat. Walaupun menghadapi tekanan dengan meningkatnya harga bahan bakar, industri penerbangan nasional tetap mengalami pertumbuhan yang pesat (Tiyono A, 2012).

Diagram 1.1 Perkembangan Penerbangan Sipil Indonesia 2010 - 2013



Sumber: Kemenhub: Indonesia Civil Aviation Growth and Technical Cooperation 2014

Terlihat pada tabel tersebut pada penerbangan dalam negeri periode 2010-2015 mengalami kenaikan yang cukup signifikan dari tahun ke tahun. Setelah dikeluarkannya Keputusan Menteri Nomor 81 tahun 2004 tentang Pendirian Perusahaan penerbangan di Indonesia para maskapai penerbangan di Indonesia mulai bergerak aktif.

Sebagai negara yang memiliki peningkatan penerbangan domestik maupun mancanegara Indonesia pernah menjadi salah satu anggota Dewan ICAO kategori III. Melalui Subbag Kerjasama Lembaga Penerbangan Internasional Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, pemerintah melakukan diplomasi kepada ICAO untuk menjadikan Indonesia sebagai anggota Dewan ICAO. Tak hanya sekali dua kali, melainkan sudah 12 kali. Berurutan mulai dari tahun 1962, 1968, 1971, 1974, 1977, 1980, 1983, 1986, 1989, 1992, 1995, dan 1998 - 2001. Dan dari tahun 2001 itulah Indonesia belum lagi menempati posisi anggota dewan di ICAO, walaupun sudah 4 kali mencalonkan pada tahun 2001, 2004 dan 2007. Setelah gagal pada pemilihan periode sebelumnya, Indonesia memutuskan tidak ikut sebagai kandidat pada periode pemilihan 2010-2013. Keputusan ini diambil berdasarkan saran dan masukan Kementerian Luar Negeri agar Indonesia dapat mempersiapkan diri pada Pemilihan Anggota Dewan ICAO pada periode berikutnya (2013-2016) (Kemenhub, 2013).

Berdasarkan Artikel 50 (b) *Chicago Convention* 1944, jumlah keanggotaan Dewan (*Council*) ICAO adalah 36 (tiga puluh enam) kursi dengan komposisi 11 (sebelas) kursi untuk Bagian I, 12 (dua belas) kursi untuk Bagian II dan 13 (tiga belas) kursi untuk Bagian III, dengan Bagiansasi pembagian anggota Dewan (*Council*) ICAO sebagai berikut (*Chicago Convention*, 1944):

A. **Bagian I**

Negara-negara yang memiliki peranan utama dalam angkutan udara dunia;

B. Bagian II

Negara-negara yang tidak termasuk Bagian I namun memiliki kontribusi yang besar dalam penyediaan fasilitas navigasi penerbangan sipil internasional;

C. Bagian III

Negara-negara yang tidak termasuk dalam Bagian I dan II namun dapat mewujudkan keterwakilan terbesar dari segi geografis.

Untuk dapat menjadi anggota Dewan ICAO Bagian III, pada dasarnya Indonesia memiliki kekuatan yang sangat besar, yaitu (Laporan ICAO Assembly, 2013):

1. Kelebihan letak geografis dan luas wilayah udara Indonesia yang sangat strategis;
2. Indonesia menjadi suatu negara yang memiliki populasi terbesar keempat di dunia, setelah China, India, dan Amerika Serikat yang kurang lebih memiliki 240 juta penduduk, Indonesia juga tercatat memiliki perekonomian terbesar se-Asia Tenggara. Dengan total *Gross Domestic Product* (GDP) sebesar 1,1 miliar dolar pada tahun 2011 menurut *International Monitoring Found* (IMF), hal tersebut menempatkan Indonesia sebagai negara dengan perekonomian terbesar ke-17 di dunia dan anggota kelompok G-20;
3. Sebagai negara kepulauan yang terbentang sepanjang 5250 km dari timur ke barat dan lebih dari 1500 km dari Utara ke Selatan, dengan total 17.508 pulau. Indonesia secara geografi strategis berlokasi di garis khatulistiwa, berada diantara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia, menjembatani Benua Asia dan Australia serta meliputi jangkauan ruang udara yang luas. Dengan demikian, Penerbangan sipil menjadi suatu moda transportasi yang penting bagi Indonesia untuk mendorong mobilitas orang dan barang.
4. Indonesia sebagai *International Major Traffic Flow*, dari 9 (sembilan) *International Major Traffic Flow*, 4 (empat) diantaranya melewati wilayah udara Indonesia dan termasuk prioritas I & II dalam pelayanan lalu lintas udara *Air Traffic Services* (ATS)

dengan fasilitas *Communications Navigations and Surveillance* (CNS/ATM) yang berbasis *terrestrial* yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.

5. Penerbangan sipil komersial di Indonesia telah tumbuh untuk melayani berbagai sektor utamanya perdagangan, industri dan pariwisata serta mendukung pertumbuhan ekonomi nasional. Perkembangan pesat Sektor Angkutan Udara ditandai dengan pertumbuhan angka penumpang domestik rata-rata sebesar 16 % pertahun dan rata-rata 12 % pertahun untuk angkutan penumpang luar negeri, menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara yang pertumbuhan angkutan udaranya tertinggi di Asia Pasifik.
6. Menyadari kepentingan yang signifikan di sektor penerbangan sipil sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari peran strategis dalam perekonomian nasional tersebut, Indonesia telah berkomitmen untuk memperkuat kemampuan dan kontribusinya kepada komunitas penerbangan dalam kerangka kerjasama bilateral, regional dan multilateral (ICAO).
7. Adanya kerjasama antara Indonesia c.q. Ditjen Perhubungan Udara dengan ICAO yang direalisasikan melalui *Management Service Agreement* (MSA) *Annex* 1, 2, 3, 4 dan 5

Namun ada beberapa faktor yang menjadi hambatan Indonesia menjadi dewan anggota ICAO untuk periode 2013 – 2016. Salah satunya Indonesia masih di dalam kategori dua dalam standart keselamatan penerbangan FAA. Lalu dalam dunia penerbangan sipil internasional, melalui persetujuan ICAO – terdapat beberapa blok regional yang memiliki komitmen bersama untuk memfasilitas kerjasama dan koordinasi dunia dalam hal penerbangan sipil di antara beberapa kawasan regional, yaitu (Laporan ICAO Assembly, 2013):

1. *The African Civil Aviation Commission* (AFCAC), dengan 54 negara anggota;
2. *The Latin American Civil Aviation Commission* (LACAC), dengan 22 negara anggota;

3. *The European Civil Aviation Commission (ECAC)*, dengan 44 negara anggota;
4. *The Arabian Civil Aviation Commission (ACAC)*, dengan 17 negara anggota.

Sampai dengan saat ini, belum terbentuk blok regional penerbangan sipil kawasan Asia Pasifik sebagaimana kawasan regional lainnya. Itulah mengapa Indonesia akan sulit menjadi dewan anggota pada ICAO periode 2013 – 2016.

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan diatas maka penulis mengambil satu kesimpulan pertanyaan penelitian yaitu **“Bagaimana Diplomasi Indonesia Untuk Kembali Menjadi Anggota Dewan Pada *International Civil Aviation Organization (ICAO) Periode 2013-2016?*”**

I.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menjelaskan kendala Indonesia untuk kembali menjadi Anggota Dewan ICAO periode 2013-2016
2. Menganalisa diplomasi untuk mengembalikan Indonesia dalam Anggota Dewan ICAO Periode 2013-2016

I.4. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat baik secara akademis maupun praktis, sebagai berikut:

1. **Manfaat Akademis**, hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai masukan maupun referensi untuk berbagai karya ilmiah yang berkaitan dan menjadi contoh diplomasi internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia.

2. **Manfaat Praktis**, yakni penelitian ini dapat bermanfaat untuk memberikan informasi maupun data dalam studi Hubungan Internasional yang memiliki kaitan dengan diplomasi Indonesia untuk menjadi Anggota Dewan ICAO.

1.5 Tinjauan Pustaka

Penelitian ini akan membahas tentang mengenai letak signifikansi penelitian terlebih dahulu dengan topik bahasan dalam penelitian ini berjudul “**Diplomasi Indonesia Untuk Menjadi Anggota Dewan *International Civil Aviation Organization (ICAO) Periode 2013-2016***” sebagai berikut:

Referensi pertama dalam skripsi yang berjudul “*Upaya Indonesia Dalam Meningkatkan Daya Saing Jasa Penerbangan Dalam Liberalisasi Jasa Association South East Asia (ASEAN) Periode 2010-2014*”, yang ditulis oleh Rosalia Jessica pada tahun 2015, menuliskan bagaimana upaya Indonesia dalam meningkatkan daya saing jasa penerbangan sipil di ASEAN. Dalam hal ini peran pemerintah sangatlah penting karena pemerintah harus mampu meningkatkan jasa maskapai penerbangan sipil domestic untuk dapat bersaing dalam dunia penerbangan sipil di ASEAN. Salah satu maskapai yang harus wajib ditingkatkan adalah Garuda Indonesia yang membawa nama negara atau *flag carrier*.

Dalam skripsinya, Rosalia Jessica menjelaskan tentang liberalisasi jasa transportasi udara untuk angkutan penumpang. Indonesia sebagai anggota ASEAN memiliki perkembangan jasa angkutan udara yang cukup baik dari pertama kali diadakan hingga hari ini. Walaupun dulu sempat dilarang terbang ke wilayah Uni Eropa karena masalah keselamatan penerbangan. Namun, sekarang Indonesia mulai memperbaiki diri dan semakin meningkatkan keselamatan transportasi penerbangan. Indonesia melalui Kementerian Perhubungan sudah mengambil keputusan yang baik dengan bergabung dan berperan aktif dalam liberalisasi jasa angkutan udara ASEAN. Menteri Perhubungan sudah meratifikasi beberapa perjanjian dengan anggota ASEAN lainnya dalam rangka integrasi disektor jasa angkutan udara. Selain itu, Indonesia juga sudah mengoptimalkan penerapan Undang-Undang No. 1 Tahun 2009.

Maka dari hasil pembahasan tentang Upaya Indonesia Dalam Meningkatkan Daya Saing Jasa Penerbangan Dalam Liberalisasi Jasa Penerbangan Sipil di ASEAN Periode 2010-2014, Indonesia dapat dikatakan cukup berhasil untuk meningkatkan daya saing jasa penerbangan dalam liberalisasi jasa penerbangan di ASEAN. Melalui program-program pembangunan dan perbaikan bandara baru, optimalisasi regulasi, kebijakan antar maskapai dan di negara-negara anggota ASEAN, Indonesia dianggap sanggup menghadapi tantangan liberalisasi jasa penerbangan. Untuk kedepannya Indonesia tetap optimis dengan segala kesempatan yang bisa diambil dari liberalisasi jasa di ASEAN. Yang penulis jadikan tinjauan pustaka dari penelitian yang ditulis oleh Rosalia Jessica adalah untuk sebagai upaya yang sudah dilakukan Indonesia dalam memperbaiki sektor penerbangan sipil agar dalam liberalisasi jasa di ASEAN Indonesia sudah siap dan sebagai acuan bagi ICAO agar Indonesia kembali menjadi anggota dewan karena upayanya dalam peningkatan kualitas dibidang penerbangan.

Selanjutnya dari jurnal yang berjudul "***Implementasi Sistem Manajemen Keselamatan Sebagai Standar Keselamatan Pelayanan Lalu Lintas Udara***" yang ditulis oleh Yuanna Sisilia pada tahun 2009. Dalam jurnal tersebut dituliskan bahwa *Safety Management System* (SMS) adalah sebuah pendekatan yang digunakan organisasi untuk mengelola aspek keselamatan (*safety*). *Safety management system* mengatur segala kegiatan yang dilakukan PT Angkasa Pura II dan menjaga interdependensi antar pekerjaan yang satu dengan yang lain agar dapat berjalan sesuai rencana. *Safety management system* yang diterapkan PT Angkasa Pura II juga mengatur struktur organisasi, akuntabilitas, kebijakan, dan prosedur organisasi dalam mengelola keselamatan.

Dalam rangka menjalankan *safety management system* tersebut, pemerintah berfungsi sebagai regulator sedangkan PT Angkasa Pura II selaku penyedia jasa lalu lintas udara dan maskapai berfungsi sebagai operator penerbangan. Ketika menerapkan sebuah *safety management system* harus ada kejelasan fungsi dan peranan dari seluruh instansi yang ada, siapa yang bertindak sebagai regulator dan siapa yang melaksanakan. Saat ini, pemerintah masih saja menjalankan peran sebagai pemberi pelayanan lalu lintas udara Indonesia melalui

Unit Pelaksana Teknis Departemen Perhubungan, dan melakukan pemeriksaan kelaikan terhadap pesawat padahal hasilnya selama ini kurang efektif karena masih ada saja maskapai yang belum memenuhi standar prosedur keselamatan. Usaha PT Angkasa Pura II memenuhi target pencapaian penerapan *safety management system* dari ICAO pada tahun 2009, masih berada dalam tahap awal. Tahun kedua penerapan *safety management system* yang dijalankan PT Angkasa Pura II ini dihadapkan sekian banyak kendala.

Secara internal organisasi, penerapan *safety management system* pada PT Angkasa Pura II terbentur pada masalah budaya organisasi dimana belum utuhnya *safety culture* yang dibangun. *Safety culture* yang terbentuk selama ini belum menyeluruh menyelimuti seluruh lini organisasi. Selain itu, juga masih terbatasnya sumber daya manusia yang secara teoritis dan praktis ahli dalam *safety management*, serta keterbatasan infrastruktur dan peralatan. Walaupun secara *corporate*, proses penerapan *safety management system* di PT Angkasa Pura II ini sudah sangat baik tetapi keterbatasan-keterbatasan di lapangan tersebut pada akhirnya menyebabkan implementasi penerapan *safety management system* yang ada belum sesuai standar internasional atau masih berada dalam rentang minimum.

Sebagai pelaksana kebijakan dan penyedia jasa lalu lintas udara, PT Angkasa Pura II dapat melakukan partisipasi aktif dalam menyampaikan usulan saran dan solusi yang lebih baik kepada pemerintah untuk meningkatkan standar keamanan yang telah ada, yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi setempat. Sebagai regulator hendaknya pemerintah tetap berada pada koridornya, yakni sebagai pembuat regulasi. Keterlibatan pemerintah sebagai regulator berfungsi sebagai pembina khususnya dimasalah keselamatan, keamanan, dan keteraturan (fungsi pembinaan aspek ekonomi) serta menjadi wasit dalam mengawasi persaingan diantara pelaku industri penerbangan, jangan sampai pemerintah juga menjadi subyek.

Hal ini juga telah dihimbau ICAO melalui *Universal Safety Oversight Audit Programme* (USOAP)-nya. Oleh karena itu, dalam hal pemberian sertifikasi kelaikan udara, Pemerintah Direktorat Sertifikasi Kelaikan Udara sebaiknya

menyerahkan kewenangan kepada PT Angkasa Pura II untuk melakukan pemeriksaan lapangan terhadap pesawat terbang yang akan digunakan maskapai dalam usaha untuk mencegah penyelewengan yang dilakukan pihak maskapai. Hal ini dikarenakan sampai saat ini Badan Usaha Milik Negara PT Angkasa Pura II masih merupakan aktor yang tepat dalam pengelolaan lalu lintas udara dan kebandaraan.

Alasan penulis memilih jurnal tersebut untuk menjadi bahan *Literature Review* adalah sebagai bahan acuan untuk bagaimana Indonesia memperbaiki standarisasi penerbangan sipil menurut keputusan dari ICAO yang merupakan badan organisasi internasional dibawah naungan PBB dalam dunia penerbangan. Jika Indonesia sudah melakukan standarisasi penerbangannya melalui keputusan-keputusan yang ada di ICAO, maka Indonesia secara internasional sudah termasuk negara yang lolos uji penerbangan sipil secara baik. Kemudian yang menjadikan jurnal ini sebagai panduan penulis adalah dengan peningkatan kualitas keamanan dan keselamatan berstandar internasional maka Indonesia telah memenuhi sebagai negara yang mampu bersaing dengan negara lain dalam industry penerbangan sipil. Kemudian kesempatan Indonesia mendapatkan dukungan dari negara lain akan semakin besar dalam pemilihan anggota dewan ICAO.

Kemudian selanjutnya dalam skripsi yang berjudul “***Respon Indonesia Terhadap Larangan Terbang Maskapai Indonesia Oleh Komisi Eropa***” yang ditulis oleh Mario Setia pada tahun 2011. Dalam skripsinya tersebut Mario menuliskan pada Awal tahun 2007 penerbangan Indonesia mengalami rututan kecelakaan yang membuat Indonesia mendapatkan perhatian asing. Maraknya pemberitaan di media Indonesia mengenai masalah yang terjadi dalam dunia penerbangan memperburuk citra bangsa. Kecelakaan pesawat beruntun yang terjadi di Indonesia sejak awal bulan Januari 2007 memberikan penilaian yang buruk terhadap dunia penerbangan Indonesia. Tahun 2007 penerbangan Indonesia diturunkan peringkatnya oleh otoritas penerbangan Amerika Serikat. Pengumuman penurunan peringkat Indonesia oleh Amerika Serikat juga disusul dengan dikeluarkannya larangan terbang oleh Uni Eropa (UE). Larangan terbang tersebut terjadi bulan Juli 2007, setelah sebelumnya pada bulan Februari 2007

ICAO mengaudit Indonesia. Hasil audit tersebut yang kemudian digunakan oleh Komisi UE dalam pertimbangannya melarang Indonesia. Indonesia dinilai memiliki kondisi penerbangan yang tidak aman, karena tidak sesuai dengan standar yang ditentukan oleh ICAO. Dalam audit yang dilakukan ICAO, Indonesia memiliki kurang-kekurangan baik dalam hal pelaksanaan maupun dalam regulasi yang mengatur tentang penerbangan. Standar penerbangan Indonesia berada dibawah standar internasional yang berlaku. Kondisi ini membuat Indonesia dinilai tidak aman.

Larangan terbang UE jatuhkan kepada Indonesia bukan hanya masalah kondisi penerbangan yang buruk, tetapi juga dinilai otoritas penerbangan Indonesia tidak ada kemauan untuk komunikasi dengan UE. Upaya UE membuka jalur komunikasi dengan otoritas penerbangan Indonesia melalui beberapa kali pengiriman surat tidak mendapatkan respon. UE mengharapkan adanya klarifikasi dari Indonesia mengenai hasil audit yang dilakukan oleh ICAO. Akan tetapi niat baik yang UE lakukan tidak mendapatkan balasan, hingga akhirnya terbit larangan terbang bagi seluruh maskapai Indonesia.

Terbitnya larangan terbang terhadap seluruh maskapai Indonesia, menarik perhatian pemerintah. Indonesia merespon larangan terbang tersebut dengan sangat baik. Bercermin pada kesalahannya sebelum dilarang oleh UE, Indonesia melakukan hubungan komunikasi yang baik dengan Komisi UE. Upaya diplomasi dilakukan agar komunikasi yang buruk tidak terjadi lagi. Dalam hal menjalin komunikasi Indonesia melakukan update berkala terhadap kondisi penerbangannya yang diberikan kepada UE. UE juga membantu Indonesia agar segera memenuhi standar keselamatan internasional. Upaya-upaya diplomasi dan perbaikan Indonesia membuahkan hasil, ketika empat maskapai Indonesia dinyatakan memenuhi standar internasional dan dihapus dari daftar larangan terbang pada bulan Juli 2009. Keempat maskapai tersebut Garuda, Mandala, Airfast & Premi Air Pencabutan tersebut juga disusul dengan pencabutan dua maskapai lain pada bulan Juli 2010, Batavia Air dan Indonesia Air Asia.

Dalam skripsi yang ditulis oleh Mario Setia menjelaskan upaya diplomasi yang dilakukan oleh Indonesia untuk dapat kembali maskapai-maskapainya terbang di benua Eropa. Kemudian upaya diplomasi tersebut ternyata mampu ditunjukkan oleh Indonesia dengan mendapatkan izin dari Komisi UE agar terbang kembali ke tanah Eropa. Yang membuat skripsi ini menjadi bahan tinjauan pustaka penulis adalah upaya Indonesia untuk mendapatkan kembali izin terbang ke Eropa akan mencitrakan bahwa penerbangan sipil Indonesia sudah berkempang dengan pesat di mata internasional. Dengan demikian maka peluang Indonesia untuk mencalonkan untuk menjadi Anggota Dewan ICAO akan semakin terbuka.

1.6 Kerangka Pemikiran

Dalam kerangka penelitian ini, secara teoritis dibutuhkan adanya suatu kerangka pemikiran yang dapat berguna dalam menguji konsep-konsep dasar yang dipergunakan dalam studi hubungan internasional ketika meneliti suatu fenomena yang ada. Kerangka pemikiran ini di artikan sebagai konsep-konsep, model, analogi-analogi, pendekatan, generalisasi dan teori-teori yang dapat merangkum semua pengetahuan secara sistematis. Yang kesimpulannya bahwa teori ini akan memberikan suatu kerangka pemikiran bagi upaya penelitian. Upaya ini juga tidak terkecuali yang mendasari akan adanya suatu penelitian disiplin ilmu hubungan internasional.

1.6.1 Teori Diplomasi

Diplomasi adalah bagaimana cara manajemen dari hubungan internasional dengan bernegosiasi. Dengan kata lain, diplomasi itu adalah metode hubungan dengan damai yang menggunakan instrument negoisasi dan menggunakan salah satu utusan atau ambassador untuk keberhasilan tersebut (Vandana,A:1996:139). Sebagai negara berdaulat yang hidup berdampingan dalam lingkungan internasional yang didominasi oleh *power*, diplomasi sebagai media instrumen dari kebijaka luar negeri didesain untuk mencapai keputusan atau complain dalam semua kasus dari konflik dari suatu kepentingan.

Oleh karena itu diplomasi beroperasi sebagai instrumen kebijakan luar negeri di daerah yang ada ketidak sepakatan. Ketidak sepakatan yang lengkap atau perjanjian lengkap tidak meninggalkan ruang untuk fungsi diplomatik. Diplomasi melalui negara antara lain (ibid, 140):

1. Mengatur aliansi untuk mempertahankan pemerataan kekuatan
2. Mengisolasi korban dari serangan yang berpotensi
3. Bernegosiasi tingkat dan jenis senjata yang dipelihara (nuklir, dll)
4. Berkontribusi pada pengembangan hukum internasional
5. Mempertahankan organisasi regional dan internasional seperti UN, ICAO dll
6. Koordinasi kebijakan ekonomi yang dirancang untuk meningkatkan kesejahteraan dan kekuasaan lalu membatasi kekuatan negara-negara lain.

Fungsi diplomasi adalah mengirim pesan perwakilan dari negara lain dan sebaliknya lalu bentuk ekspresi kekuasaan, membuat teman dan membuat divisi antara negara-negara musuh, implementasi yang tepat dari sebuah perjanjian dll. Vandana mengasumsikan empat tugas dari diplomasi, yaitu (ibid, 140);

1. Diplomasi harus menentukan tujuannya dalam menerangkan kekuatan yang sebenarnya dan berpotensi untuk mengejar tujuan suatu tujuan
2. Diplomasi harus menilai tujuan bangsa-bangsa lain dan kekuatan sebenarnya yang berpotensi untuk mengejar suatu tujuan
3. Diplomasi harus menentukan sejauh mana tujuan yang komperensif dengan satu sama lain
4. Diplomasi harus menggunakan cara yang cocok untuk mengejar tujuan yang dicapai melalui persuasi, kompromi dan ancaman.

Hukum diplomatik merupakan bagian dari hukum internasional, karena keberlakuannya melintasi batas yuridiksi nasional. Secara substansif, hakikat hukum diplomatik adalah seluruh ketentuan dan prinsip-prinsip hukum internasional yang khusus mengatur hubungan diplomatik antar negara yang

diselenggarakan bedasar kesepakatan bersama. Diplomasi merupakan upaya kerjasama dalam hubungan internasioal, yang melibatkan aktor-aktor yang mewakili pemerintahan suatu negara (Thontowi Jawahir, 2016:117). Berdasarkan berbagai pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa ruang lingkup hukum diplomatik terdiri atas tiga bidang yaitu :

1. Hubungan diplomatik antar negara
2. Hubungan konsuler antar negara
3. Keterwakilan negara-negara pada organisasi-organisasi internasional (baik organisasi internasional bersifat publik maupun organisasi internasionl bersifat privat)

Perwakilan diplomatik terbagi menjadi dua,yaitu perwakilan diplomatic yang bersifat tetap (*permanent*), dan perwakilan diplomatik yang bersifat sementara (*ad hoc*). Lingkup fungsi dan kewenangan perwakilan diplomatik yang bersifat sementara (*ad hoc*) sangat terbatas begitu pula rentang waktu dan urusannya (ibid, 119). Semisal dalam hal ini ialah Anggota Dewan ICAO yang dipilih secara 3 tahun sekali dalam pelaksanaanya.

1.6.2 Teori Organisasi Internasional

Organisasi internasional merupakan suatu persekutuan negara-negara yang dibentuk dengan persetujuan antara para anggotanya dan mempunyai sistem yang tepat atau perangkat badan-badan yang tugasnya adalah untuk mencapai tujuan kepentingan bersamadengan cara mengadakan kerjasama antara para anggotanya. Organisasi yang dibentuk melalui suatu perjanjian atau instrument lainnya oleh sedikitnya tiga negara atau lebih sebagai pihak merupakan suatu kesatuan yang secara hukum dibedakan dengan kesatuan lainnya dan terdiri dari satu atau beberapa badan (Suryokusumo S, 2007:1). Sejak pertengahan abad ke-17 perkembangan organisasi internasional tidak saja diwujudkan dalam berbagai konferensi internasional yang kemudian melahirkan persetujuan-persetujuan tetapi lebih dari itu telah melembaga dalam berbagai bentuk seperti *commission, union, council, league, association, united nation, commonwealth, community* dan lain sebagainya. Dengan proses perkembangan organisasi internasional tersebut

sekaligus telah menciptakan norma-norma hukum yang berkaitan dengan organisasi itu yang kemudian membentuk suatu perjanjian yang disebut instrument dasar.

Suatu organisasi internasional yang diciptakan melalui suatu perjanjian internasional dengan bentuk “instrument pokok” akan memiliki suatu personalitas hukum didalam hukum internasional. Personalitas hukum ini mutlak penting guna memungkinkan organisasi internasional tersebut dapat berfungsi dalam Hubungan Internasional, khususnya kemampuan untuk melaksanakan fungsi hukum seperti membuat kontrak, membuat perjanjian dengan negara lain (Suryokusumo S, 2007:17). Organisasi internasional bukan saja mempunyai personalitas terpisah dari negara-negara anggotanya, tetapi juga mempunyai kekuasaan dimana negara-negara sendiri tidak memilikinya. Sebagai contoh adalah ICAO, melalui Anggota Dewan sebagai salah satu badan utamanya dapat menyusun kebijakan-kebijakan penerbangan sipil internasional yang mengatasnamakan ICAO. Dengan kata lain bagi negara yang tidak sejalan dengan kebijakan yang dibuat oleh Anggota Dewan ICAO maka negara tersebut akan merugi dalam penerbangan sipilnya. Sementara negara lain hanya dapat menjalankan kebijakan yang telah dibuat oleh Anggota Dewan ICAO.

Organisasi internasional sebagai subjek hukum internasional mempunyai kemampuan hukum bukan saja untuk membuat perjanjian atau persetujuan dengan subjek hukum internasional lainnya, tetapi juga mempunyai kemampuan untuk membuat keputusan-keputusan baik kedalam maupun keluar dalam rangka menunaikan tugasnya dan mencapai tujuan-tujuannya. Kapasitas hukum semacam itu pada umumnya dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan instrument pokok organisasi tersebut (Suryokusumo S, 2007:83). Keputusan keputusan tersebut memang tidak semuanya mempunyai kekuatan mengikat, tergantung dari ketentuan-ketentuan yang dinyatakan sendiri dalam instrumen pokok dari organisasi tersebut. Pengambilan keputusan dalam organisasi internasional bisa dilakukan dengan consensus dan bisa pula dengan pemungutan suara dari semua anggotanya yang hadir. Keputusan yang dilakukan dengan pemungutan suara dapat diambil dengan mayoritas suara dengan pemungutan suara dapat diambil dengan mayoritas suara secara sederhana dari negara-negara anggotanya yang

hadir ataupun dengan mayoritas mutlak dari anggota yang hadir, atau dengan cara-cara tertentu lainnya yang dikehendaki dengan instrumen lainnya (Suryokusumo S, 2007:84).

Cara-cara seperti ini mengikuti azas persamaan kedaulatan negara (satu negara satu negara). Namun ada juga cara-cara lain seperti yang dianut oleh ICAO yang menggunakan sistem *voting* pada pemilihan Anggota Dewannya. Untuk keanggotaan kategori satu adalah negara-negara yang mempunyai peranan utama di bidang transportasi udara yaitu berjumlah 11 negara. Lalu kategori dua adalah negara-negara yang memberikan kontribusi besar dalam penyediaan fasilitas navigasi udara internasional yang berjumlah 12 negara. Kemudian kategori tiga yaitu negara-negara yang tidak masuk dalam kriteria sebelumnya namun keanggotaannya mewakili keseimbangan wilayah yang berjumlah 13 negara.

1.6.3 Konsep ICAO

Organisasi Penerbangan Sipil Internasional atau *International Civil Aviation Organization* (ICAO) merupakan badan khusus dalam kerangka Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) yang fokus utama kegiatannya adalah bidang penerbangan sipil dengan jumlah negara anggota 191. Sebagai salah satu bagian struktur organisasi ICAO, Dewan ICAO (*ICAO Council*) merupakan badan permanen yang terdiri atas 36 negara dan bertanggung jawab langsung pada Majelis ICAO. Anggota Dewan dipilih dengan masa periode 3 tahun sekali, pada setiap sesi pertemuan Sidang Majelis ICAO. Dewan ICAO memiliki fungsi/tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 54 dan Pasal 55 Konvensi Penerbangan Sipil Internasional (Konvensi Chicago 1944) antara lain (Konvensi Chicago, 1944);

- A. Membuat laporan tahunan kepada Sidang Majelis ICAO;
- B. Menjalankan arahan dari Sidang Majelis dan kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur dalam ketentuan Konvensi Chicago 1944;
- C. Memilih Presiden Dewan ICAO;
- D. Memilih Sekretaris Jenderal ICAO;
- E. Menyusun *International Standards and Recommended Practices* (SARPs) dan *ICAO Annexes*;

- F. Melakukan amandemen terhadap ICAO *Annexes* apabila diperlukan;
- G. Membentuk Komisi Navigasi Penerbangan (*Air Navigation Commission/ANC*);
- H. Menentukan prosedur regulasi dan aturan organisasi;
- I. Menunjuk dan menjabarkan tugas-tugas dari :
 - *Air Transport Committee*,
 - *Committee on Joint Support of Air Navigation Services*,
 - *The Finance Committee*,
 - *The Committee on Unlawful Interference*,
 - *The Technical Co-operation Committee*, dan
 - *The Human Resources Committee*
- J. Memilih anggota *the Edward Warner Award Committee*;
- K. Dalam beberapa hal, anggota Dewan dapat menjadi arbiter antara Negara anggota ICAO terkait penerbangan sipil dan penerapan ketentuan Konvensi Penerbangan Sipil Internasional (Konvensi Chicago 1944).
- L. Mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjaga keselamatan penerbangan dan angkutan udara internasional.

Pemilihan anggota Dewan dilakukan melalui voting secara elektronik dan tertutup/rahasia (*secret ballot*) oleh seluruh anggota ICAO dengan ketentuan harus mendapatkan 2/3 jumlah suara Negara anggota yang hadir pada pertemuan Majelis ICAO. Setiap kandidat harus mendapatkan mayoritas suara dari seluruh contracting states yang memiliki hak suara pada saat pemilihan. Ketentuan tentang anggota Dewan ICAO diatur dalam Pasal 50 (a) Konvensi Penerbangan Sipil Internasional yang awalnya berbunyi sebagai berikut (*Chicago Convention, 1944*):

“The Council shall be a permanent body responsible to the Assembly. It shall be composed of twenty one contracting State elected by the Assembly. An election shall be held at the first meeting of the Assembly and thereafter every three years, and the members of the council so elected shall hold office until the next following election.”

1.7 Alur Pemikiran



Bagan 1.2 Alur Pemikiran

1.8 Asumsi

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan beberapa asumsi dasar sebagai berikut:

- a. Diplomasi Indonesia bertujuan untuk meningkatkan kualitas penerbangan sipilnya menjadi lebih maju dengan menjadi anggota dewan ICAO
- b. ICAO sebagai organisasi internasional membuat standarisasi penerbangan internasional untuk seluruh negara anggota
- c. ICAO memiliki peran menyeleksi anggota negaranya untuk menjadi anggota dewan

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif mengenai kata-kata lisan maupun tertulis, dan tingkah laku yang dapat diamati dari orang-orang yang diteliti (Suyanto Bagong, 2005:166). Penelitian menganalisa berdasarkan fakta lapangan mengenai diplomasi Indonesia terhadap ICAO yang kemudian dihubungkan dengan teori yang berkaitan.

1.9.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif yang melakukan analisis hanya sampai taraf deskripsi yaitu menganalisa dan menyajikan data-data secara sistemik, sehingga hasil penelitian dapat dipahami. Penelitian dengan Judul Diplomasi Indonesia Untuk Kembali Menjadi Anggota Dewan Pada *International Civil Aviation Organization* (ICAO) Periode 2013 - 2016 akan mendeskripsikan bagaimana upaya Indonesia dengan ICAO melalui kembalinya Indonesia menjadi Dewan Anggota ICAO periode 2016.

1.9.3 Jenis Data

Jenis data yang biasanya digunakan dalam penelitian kualitatif deskriptif adalah data primer dan sekunder. Data primer berkaitan dengan diplomasi Indonesia dalam ICAO terutama pada upaya mencalonkan diri untuk menjadi Anggota Dewan ICAO periode 2013-2016. Data yang dibutuhkan seperti hasil laporan diplomasi Indonesia kepada ICAO, wawancara kepada Kementerian Perhubungan perihal diplomasi Indonesia dengan ICAO, lalu jurnal, buku atau artikel mengenai upaya diplomasi Indonesia terhadap ICAO. Kemudian data sekunder yang dibutuhkan penulis sebagai data pendukung seperti sejarah berdirinya ICAO, Hubungan ICAO dengan Indonesia dan persyaratan menjadi anggota dewan ICAO.

1.9.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan informasi, data primer didapat melalui wawancara mendalam dengan pihak-pihak yang terkait dengan topik bahasan dalam hal ini adalah Kementerian Perhubungan Bagian Kerjasama dan Humas dan Bagian Kerjasama Lembaga Internasional untuk memperoleh data mengenai upaya diplomasi Indonesia mengenai diplomasi Indonesia untuk kembali menjadi Anggota Dewan ICAO. Wawancara mendalam (*in-depth*). Wawancara macam ini dilakukan dengan informan kunci (*key informants*) dan subjek penelitian pada umumnya. Informan kunci adalah orang-orang yang karena pengetahuannya yang luas dan mendalam tentang komunitasnya dapat memberikan data yang berharga. Satu teknik yang juga amat berguna adalah pengumpulan riwayat hidup (Suyanto Bagong, 2005:189).

Data sekunder diperoleh dari instansi pemerintah dan terbitan-terbitan karya ilmiah serta cacatan atau arsip yang tidak diterbitkan pada lembaga-lembaga penelitian setempat (Suyanto Bagong, 2005:188). Dalam hal ini, dokumen atau data tersebut dapat berupa buku, jurnal, laporan ataupun artikel terkait dengan topik penelitian untuk mendapat data mengenai laporan proses diplomasi tersebut beserta hasil dan dampaknya, baik secara *online* ataupun *offline* (buku, jurnal atau laporan).

1.9.5 Teknik Analisa Data

Penelitian kualitatif lebih mementingkan ketepatan dan kecukupan data. Penekanan dalam penelitian kualitatif ialah validitas data, yaitu kesesuaian antara apa yang dicatat sebagai data dengan apa yang sebenarnya terjadi pada latar yang diteliti berdasarkan data wawancara, tabel dan sumber lainnya lalu menjelaskan fenomena dibalik permasalahan tersebut (Suyanto Bagong, 2005:175). Dalam hal ini, data yang diperoleh dihubungkan hingga kemudian dapat ditarik kesimpulan. Pada kasus ini, diplomasi Indonesia terhadap ICAO ditemukan permasalahan dimana kurangnya *voting* dalam pencalonan anggota dewan oleh negara lain. Lalu masih kurangnya tingkat keselamatan dan keamanan dalam organisasi Federal Aviation Administration (FAA) sehingga masih mendapatkan kategori 2 dalam

organisasi penerbangan tersebut. Kemudian belum adanya group penerbangan sipil di wilayah ASEAN. Sehingga pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan bahwa diplomasi Indonesia tersebut masih kurang maksimal untuk mencalonkan diri sebagai anggota dewan ICAO.

1.10 Sistematika Penulisan

Dalam upaya memberikan pemahaman mengenai isi dari penelitian ini secara menyeluruh, maka penelitian ini dibagi menjadi 4 Bab yang terdiri dari bab dan sub-bab yang saling berkaitan satu sama lain. Bab-bab tersebut antara lain:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab pertama akan membahas mengenai latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, alur pemikiran, asumsi, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : ICAO DALAM PENERBANGAN INTERNASIONAL: ANALISIS TERHADAP PERAN INDONESIA

Bab kedua akan membahas tentang sejarah ICAO pada dunia internasional dan hubungannya dengan negara Indonesia perihal penerbangan sipil.

BAB III : DIPLOMASI INDONESIA UNTUK MENJADI ANGGOTA DEWAN ICAO PERIODE 2013-2016

Bab ketiga akan membahas mengenai upaya mengembalikan posisi Indonesia menjadi Anggota Dewan pada ICAO periode 2013-2016

BAB IV : PENUTUP

Bab keempat akan menjadi penutup dari hasil penelitian penulis. Bab ini merupakan jawaban pokok permasalahan penelitian. Dalam bab ini penulis

mencoba untuk menyimpulkan sebuah jawaban yang berasal dari analisis data yang diperoleh penulis pada bab II dan bab III.

