



Irma Indrayani

# PENGARUH ASING DALAM KEBIJAKAN NASIONAL

Studi Kasus Pengembangan Industri Pesawat Terbang



# PENGARUH ASING

## DALAM KEBIJAKAN NASIONAL

Studi Kasus Pengembangan Industri Pesawat Terbang



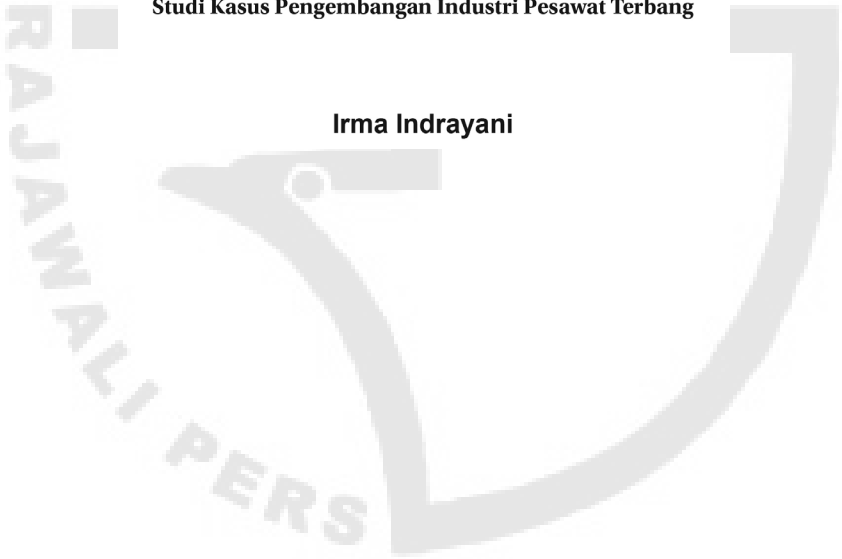


# PENGARUH ASING

## DALAM KEBIJAKAN NASIONAL

Studi Kasus Pengembangan Industri Pesawat Terbang

Irma Indrayani



RAJAWALI PERS  
Divisi Buku Perguruan Tinggi  
**PT RajaGrafindo Persada**  
DEPOK

Hak cipta 2024, pada penulis

---

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

---

**01.2023.01430.00.02.001**

**Irma Indrayani**

**PENGARUH ASING DALAM KEBIJAKAN NASIONAL**

***Studi Kasus Pengembangan Industri Pesawat Terbang***

---

xvi, 252 hlm., 23 cm

ISBN 978-623-08-0956-9

---

Cetakan ke-1, Mei 2024

---

Hak penerbitan pada Rajawali Pers, Depok

---

Editor : Imam Mawardi Sumarsono, AKS., M.Sos.

Copy Editor : Findi Daraningtyas

Setter : Eka Rinaldo

Desain cover : Tim Kreatif RGP

---

Dicetak di Rajawali Printing

---

**RAJAWALI PERS**

**PT RAJAGRAFINDO PERSADA**

Anggota IKAPI

*Kantor Pusat:*

Jl. Raya Leuwininggung, No.112, Kel. Leuwininggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telepon : (021) 84311162

E-mail : [rajapers@rajagrafindo.co.id](mailto:rajapers@rajagrafindo.co.id)<http://www.rajagrafindo.co.id>

*Perwakilan:*

**Jakarta**-16456 Jl. Raya Leuwininggung No. 112, Kel. Leuwininggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Blok B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.

# KATA PENGANTAR

**Prof. Syarif Hidayat, Ph.D.**

Irma Indrayani adalah salah satu bimbingan saya ketika menyelesaikan studi S-3 pada Program Studi Ilmu Politik, Sekolah Pascasarjana Universitas Nasional. Pada saat Irma menyampaikan niat untuk menerbitkan buku ini saya menyambut baik dan penuh sukacita. Sedikitnya ada empat alasan utama dari mengapa sejak dari awal, yaitu ketika Saudara Irma Indrayani sedang menyelesaikan penulisan disertasi, saya telah merekomendasi, dan terus memberikan dukungan, agar naskah disertasi yang bersangkutan diterbitkan dalam bentuk buku sehingga dapat dibaca oleh publik.

*Pertama*, tema disertasi Saudara Irma Indrayani, yang selanjutnya diterbitkan dalam bentuk buku ini, merupakan isu penting dalam diskursus ekonomi politik dalam perumusan kebijakan dalam negeri di Indonesia, pada umumnya, dan kebijakan pengembangan industri pesawat terbang, pada khususnya. *Kedua*, secara metodologis, materi yang disajikan dalam buku ini, diangkat dari hasil penelitian yang didukung oleh data relatif kaya dan analisis yang mendalam. *Ketiga*, dari sisi kebijakan, rekomendasi-rekomendasi yang diajukan relatif banyak menyodorkan unsur keterbaruan, dan oleh karenanya tidak hanya relevan, tetapi juga penting untuk para pengambil keputusan, utamanya dalam membenahi kebijakan pengembangan industri pesawat terbang. *Keempat*, secara akademis (teoretis), hasil studi yang dilakukan

oleh Saudara Irma Indrayani ini, berupaya untuk mengkritisi, untuk selanjutnya mengelaborasi proposisi yang dikemukakan oleh Liddle (1989) tentang otonomi elit dalam menjelaskan proses pengambilan keputusan periode pasca Orde Baru dan periode reformasi (pasca Orde Baru).

Lebih spesifiknya, dengan merujuk pada teori otonomi elit yang dikemukakan oleh Liddle (1989) hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Saudara Irma, sangat jelas menunjukkan bahwa komposisi Faktor Penentu (*determinant factor*) dan Faktor Berpengaruh (*influential factor*) bagi kebijakan pemerintah dalam pengembangan industri pesawat terbang pada periode Orde Baru telah mengalami pergeseran yang cukup fundamental pada periode pasca Orde Baru.

Pada periode Orde Baru, faktor-faktor yang memengaruhi (*influential factors*) dalam kebijakan pengembangan industri pesawat terbang, jika merujuk pada preposisi Liddle (1989) adalah krisis moneter, kekuatan ekonomi internasional, budaya dan rezim kepemimpinan (*patrimonialisme*). Pengembangan industri pesawat terbang masih terus dapat berjalan karena adanya faktor yang menentukan (*determinant factor*), yaitu Soeharto sebagai Presiden. Faktor-faktor penentu tersebut, antara lain, persepsi, kepentingan dan strategi dari aktor kunci (Presiden Soeharto).

Kendati pada periode Orde Baru juga terdapat kontestasi kepentingan antara elit Teknolog dan Teknokrat dalam bentuk pemikiran Habibienomics yang mendukung pengembangan industri pesawat terbang dengan strategi lompatan jauh ke depan (*leap frog*) dan Widjoyonomics yang lebih fokus pada tahapan-tahapan pembangunan ekonomi dengan merujuk pada teori tahapan pembangunan Rostow. Tetapi kontestasi antar elit tersebut hanya berperan sebagai *influential factor*, bukan sebagai *determinant factor*. Kontestasi antar elit kemudian tidak muncul ke permukaan karena Soeharto dapat meredamnya, baik itu dari dalam negeri (kelompok Widjoyomics) maupun dari luar negeri yang sebenarnya sudah mulai diwacanakan oleh World Bank yang kontra terhadap pembangunan industri pesawat terbang.

Pada periode pasca Orde Baru, *determinant factor* yang diperankan oleh “aktor kunci” seperti Soeharto, sudah tidak dapat dipertahankan lagi. Habibie, sebagai Presiden pertama pada periode pasca Orde Baru menggantikan Soeharto, terlihat lebih mengutamakan kepentingan

bangsa dalam pemulihan krisis ekonomi. Oleh karena itu, dukungan alokasi anggaran untuk pengembangan industri pesawat terbang sangat minimal, mulai dari pemerintahan Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, hingga pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono.

Pada sisi lain, kendati tipologi sistem politik Indonesia pada periode pasca Orde Baru relatif masih berkarakterkan elitis, namun cenderung menyebar pada 2 (dua) poros, yaitu: “Poros Eksekutif” dan “Poros Legislatif”. Konsekuensinya, maka proses ekonomi-politik di Indonesia sangat ditentukan oleh hasil *bargaining* di antara para elit pada dua poros tersebut. Dalam narasi yang lebih eksplisit, dapat dikatakan bahwa pada periode pasca Orde Baru telah terjadi perubahan pada struktur elit dalam tubuh *state*. Maksudnya adalah, jika pada masa Orde Baru struktur elit pada tubuh *state* dapat dikategorikan sebagai *monocentric*, sementara pada periode pasca Orde Baru, kekuasaan menyebar di beberapa pusat atau dikenal dengan istilah *polycentric*.

Jika kembali kepada teori otonomi elit yang dikemukakan oleh Liddle (1989), maka secara umum dapat dikatakan bahwa pada periode pasca Orde Baru, yang berperan sebagai *determinant factor* bagi kebijakan industri pesawat terbang adalah tekanan IMF melalui LoI, dan kontestasi orientasi liberalis vs nasionalis. Sementara, peran aktor kunci (Presiden) cenderung hanya berada pada posisi sebagai *influential factor*.

Akhirnya, dengan bertumpu pada hasil penelitian yang telah dilakukan, Saudara Irma kemudian menyodorkan proposisi, yang menyebutkan, bahwa di antara faktor penyebab dari mengapa pengembangan industri pesawat terbang pada periode pasca Orde Baru cenderung tidak berkembang (jalan di tempat) adalah karena semakin kompleksnya jumlah aktor (elit) yang terlibat dan kepentingan yang menyertainya. Sementara dominasi peran negara dalam pengambilan keputusan sebagaimana diperankan oleh Soeharto, sudah tidak dapat dipertahankan lagi pada periode pasca Orde Baru sebagai konsekuensi logis dari hadirnya gerakan reformasi. Pergeseran pola pengambilan kebijakan pengembangan industri pesawat terbang dari *state mechanism* menjadi *market mechanism* ini bagi negara berkembang seperti Indonesia yang ingin mengembangkan industri pesawat menjadi kontra produktif.

Terlepas dari pro dan kontra atas dua proposisi yang diajukan oleh Saudara Irma Indrayani di atas, paling tidak, kehadiran dari



buku ini diharapkan dapat memberikan kontribusi penting terhadap pengembangan diskursus akademis, khususnya pada konteks ekonomi politik industri pesawat terbang di Indonesia. Selain dari itu, juga diharapkan dapat memberikan masukan bagi para penyelenggara negara untuk perbaikan kebijakan ke depan.

Akhirnya, saya ucapkan selamat kepada Saudara Irma Indrayani atas diterbitkannya naskah disertasi menjadi buku ini. Semoga butir-butir pemikiran yang telah dituangkan dapat menjadi bagian dari *ilmu yang bermanfaat*.

Jakarta, 13 Desember 2023





## PRAKATA

Tema awal dari penulisan buku ini berasal dari keprihatinan penulis terhadap pengembangan industri strategis nasional pasca Orde Baru, khususnya pada industri pesawat terbang. Penelitian dimulai dari penelitian mandiri di Program Studi Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional. Kemudian, dilanjutkan jadi penelitian disertasi Ilmu Politik sehingga akhirnya dikembangkan jadi buku untuk lebih dipahami oleh masyarakat luas.

Pengembangan industri pesawat terbang sangat penting dilakukan mengingat geopolitik Indonesia berupa negara kepulauan. Transportasi yang paling cepat dalam mendukung sirkulasi nasional untuk kelancaran distribusi barang dan jasa maupun mobilitas orang per orang adalah pesawat terbang. Dalam pembangunan nasional yang merata, sirkulasi nasional yang terdiri atas transportasi, komunikasi dan informasi, memiliki posisi yang strategis terhadap kelancaran dan kelangsungan pembangunan nasional.

Namun demikian, terdapat beberapa masalah dalam pengembangan industri pesawat terbang, di antaranya; adanya pengaruh asing dalam perumusan kebijakan pengembangan industri pesawat terbang, pertentangan orientasi pemikiran liberalis *vis a vis* nasionalis, dan terutama adalah kepentingan ekonomi politik elit dalam pengembangan industri pesawat terbang.

Pada kenyataannya, kebijakan domestik suatu negara tidak lepas dari pengaruh kepentingan asing. Bantuan IMF dalam pemulihan krisis mensyaratkan dihentikannya program yang menguras dana APBN, implikasinya salah satunya adalah penghentian pengembangan industri pesawat terbang. Pasca krisis moneter 1998, meski perekonomian sudah mulai pulih, kebijakan pengembangan industri pesawat terbang masih belum berkembang. Bahkan pada periode Presiden Habibie sebagai salah satu inisiator pengembangan industri pesawat terbang, Habibie fokus pada penurunan nilai tukar Rupiah terhadap Dollar Amerika pada level 6,500-an dan tidak lagi bisa turun lagi di bawah 10,000 sampai saat ini.

Kebutuhan akan pesawat terbang antarpulau seharusnya dapat dipenuhi oleh produksi dalam negeri. Pada kenyataannya, pengembangan industri pesawat terbang dalam negeri belum mendapatkan dukungan sepenuhnya dari pemerintah, sehingga masih saja pemenuhan kebutuhan pesawat antarpulau dengan cara membeli dari negara lain. Poin penting yang harus digaris bawahi adalah jika tipe pesawat tersebut bisa dipenuhi oleh produksi dalam negeri, pemerintah seharusnya melarang impor pesawat sejenis untuk membantu pengembangan industri pesawat terbang nasional.

Pengembangan industri strategis (pesawat) menjadi penting karena faktor negara kepulauan. Posisi negara dalam pengembangan industri strategis diharapkan dapat memberikan dukungan penuh dengan tetap melihat peluang dan tantangan yang ada dalam industri pesawat terbang. Meski perekonomian global yang menekankan pada mekanisme pasar mensyaratkan agar industri pesawat terbang harus mampu berkompetisi dengan para pesaingnya yang sudah terlebih dulu mapan, namun ketaatan penuh kepada mekanisme seperti ini tidak akan menjadikan industri pesawat terbang dari negara-negara berkembang seperti Indonesia dapat bersaing dengan industri pesawat terbang yang sudah mapan. Oleh karenanya *political will* dari pemerintah dan *high management* dalam pengembangan industri pesawat terbang menjadi prasyarat utama yang sejatinya bisa dituangkan dalam rencana pengembangan industri strategis, khususnya industri pesawat terbang.

Penerbitan buku ini tidak akan dapat terwujud tanpa dukungan dari berbagai pihak. Untuk itu, Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Prof. Syarif Hidayat dan Irman Lanti, Ph.D.

Semoga buku ini bermanfaat dan menjadi sumbang saran kepada para pemangku kepentingan dalam merumuskan kebijakan pengembangan industri strategis; pesawat terbang.

Jakarta, April 2024

Irma Indrayani





[Halaman ini sengaja dikosongkan]

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b>	v
<b>PRAKATA</b>	ix
<b>DAFTAR ISI</b>	xiii
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	1
A. Latar Belakang	1
B. Industri Pesawat Terbang Nasional: Isu dan Kebijakan	2
C. Tinjauan Literatur	20
D. Definisi Operasional	53
E. Substansi Isi Buku	57
<b>BAB 2 INDUSTRI PESAWAT TERBANG NASIONAL ERA ORDE LAMA DAN ORDE BARU</b>	59
A. Industri Pesawat Terbang Setelah Proklamasi	59
B. Kebijakan Orde Lama terhadap Industri Pesawat Terbang	66

C.	Lompatan Orde Baru dalam Industri Pesawat	71
D.	Di Bawah Kepemimpinan Habibie	79
<b>BAB 3</b>	<b>PENGARUH IMF TERHADAP KEBIJAKAN INDUSTRI PESAWAT TERBANG NASIONAL</b>	<b>87</b>
A.	Krisis Moneter di Indonesia	87
B.	Peran IMF dalam Krisis Moneter di Indonesia	90
C.	Paket Penyesuaian Struktural Model IMF	95
D.	<i>Letter of Intent</i> dan Masa Depan Pengembangan Industri Pesawat Terbang	111
<b>BAB 4</b>	<b>ORIENTASI PEMIKIRAN DALAM KEBIJAKAN INDUSTRI PESAWAT TERBANG DI INDONESIA</b>	<b>115</b>
A.	Pengaruh Orientasi Pemikiran Pada Kebijakan	115
B.	Orientasi Pemikiran Liberalis	116
C.	Orientasi Pemikiran Nasionalis	125
D.	Perdebatan Orientasi Kelompok Pemikiran Industri Pesawat Terbang	134
<b>BAB 5</b>	<b>KEPENTINGAN ELIT DALAM INDUSTRI PESAWAT TERBANG</b>	<b>147</b>
A.	Elit-elit Politik	147
B.	Elit Teknokrat Pasca Orde Baru	148
C.	Elit Teknolog Pasca Orde Baru	150
D.	Dinamika Kontestasi Elit Pasca Orde Baru	151
E.	Teori Elit	159
<b>BAB 6</b>	<b>INDUSTRI PESAWAT TERBANG PASCA ORDE BARU</b>	<b>167</b>
A.	Dampak Bantuan Pinjaman IMF	167
B.	Pengadaan Pesawat MA 60 dari Xian Aircraft	184
C.	Renstra Industri Strategis	204

<b>BAB 7 PENUTUP</b>	<b>215</b>
A. Kesimpulan	215
B. Refleksi Teoretis	227
C. Rekomendasi	235
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>239</b>
<b>BIODATA PENULIS</b>	<b>251</b>





# PENGARUH ASING DALAM KEBIJAKAN NASIONAL

Studi Kasus Pengembangan Industri Pesawat Terbang

Buku ini membahas tentang pengaruh asing dalam kebijakan nasional dengan studi kasus pada pengembangan industri pesawat terbang Indonesia. Berbeda dengan studi-studi sebelumnya, lokus perhatian dalam buku ini lebih difokuskan pada kebijakan ekonomi politik pemerintah Indonesia terhadap industri pesawat terbang di era pasca Orde Baru. Hal ini menjadi sangat penting pada konteks diskursus kontemporer, utamanya untuk mengklarifikasi beberapa parameter ekonomi politik dengan mencermati kebijakan rezim yang berkuasa, dan pengaruh dari implementasi penandatanganan Lol antara IMF dan pemerintah Indonesia dalam upaya penanggulangan krisis moneter 1997. Lebih spesifiknya, fokus analisis dalam buku ini, akan mengurai tarik-menarik kepentingan antara elit Teknokrat dan Teknolog terkait kebijakan pengembangan industri pesawat terbang dengan merujuk pada teori Otonomi Elit (Liddle, 1989). Sedikitnya, ada tiga pertanyaan pokok yang akan dijawab, yaitu: *Pertama*, mengapa dan bagaimana implikasi pelaksanaan Lol Indonesia-IMF dapat memengaruhi kebijakan pemerintah untuk menghentikan bantuan keuangan ke IPTN. *Kedua*, apakah kontestasi orientasi pemikiran nasionalis dan orientasi pemikiran liberalis memiliki pengaruh signifikan dalam merumuskan kebijakan pembangunan industri pesawat terbang nasional pada awal periode pasca Orde Baru. *Ketiga*, apa dan bagaimana kepentingan ekonomi-politik elit pasca Orde Baru berpengaruh terhadap kebijakan pengembangan industri pesawat terbang. Dalam upaya menjawab tiga pertanyaan pokok tersebut, dimensi utama yang menjadi fokus perhatian analisis adalah: implikasi pelaksanaan Lol Indonesia-IMF, kontestasi orientasi pemikiran liberalis dan orientasi pemikiran nasionalis pada konteks pembangunan industri pesawat terbang, serta kontestasi kepentingan elit dan pengaruhnya terhadap perumusan kebijakan pengembangan industri pesawat terbang. Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, secara umum dapat disimpulkan bahwa di antara faktor penyebab dari mengapa pengembangan industri pesawat terbang pada periode pasca Orde Baru cenderung tidak berkembang (jalan di tempat) adalah karena semakin kompleksnya jumlah aktor (elit) yang terlibat dan kepentingan yang menyertainya. Sementara dominasi peran negara dalam pengambilan keputusan sebagaimana diperankan oleh Soeharto, sudah tidak dapat dipertahankan lagi pada periode pasca Orde Baru sebagai konsekuensi logis dari hadirnya gerakan reformasi, dan sulit dihindarinya tekanan dari IMF untuk pemulihan ekonomi Indonesia dari krisis. Secara teoretis, kontribusi *novelty* dari hasil studi yang telah penulis lakukan adalah, tidak saja mengkritisi, tetapi juga mengelaborasi teori otonomi elit yang dikemukakan oleh Liddle (1989). Secara singkat, proposisi yang penulis ajukan dari hasil studi adalah, peran otonomi elit negara yang diperankan oleh Soeharto pada periode Orde Baru dalam pengembangan industri pesawat terbang telah mengalami pergeseran pada periode pasca Orde Baru. Lebih konkretnya, pada periode Orde Baru yang bertindak sebagai *determinant factor* adalah persepsi dan strategi dari aktor kunci (presiden). Kemudian pada periode pasca Orde Baru *determinant factor* tersebut berubah status menjadi *intervening factor*. Sementara *influential factor* pada periode Orde Baru yaitu krisis moneter, kekuatan ekonomi internasional, budaya, dan rezim kepemimpinan (patrimonialisme) berubah status menjadi *determinant factor* pada periode pasca Orde Baru.



RajaGrafindo Persada

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Jl. Raya Leuwingu No. 112  
Kel. Leuwingu, Kec. Tapos, Kota Depok 16456  
Telp 021-84311162

Email: rajapers@rajagrafindo.co.id  
www.rajagrafindo.co.id

RAJAWALI PERS  
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI

