

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan bernegara, hampir seluruh negara di dunia menjalin kerjasama dengan negara lain. Kerjasama tersebut memiliki tujuan tersendiri, tergantung dari tujuan suatu negara mengapa ingin menjalin suatu kerjasama dengan negara lain. Kerjasama yang dilakukan oleh suatu negara dengan negara lain sering disebut dengan kerjasama internasional. Indonesia telah melakukan berbagai bentuk kerjasama internasional dengan berbagai negara. Hal ini mengingat bahwa Indonesia sangat membutuhkan negara lain demi memenuhi kebutuhan masyarakat dan kebutuhan negara. Apabila dilihat dari sejarahnya, Indonesia juga tidak bisa lepas dari kerjasama dengan negara lain karena negara lain juga membutuhkan Indonesia sebagai *partner* kerjasama mereka. Karena jika Indonesia memaksakan untuk mengurangi kerjasama dengan negara lain, dapat berakibat pada kebutuhan masyarakat yang tidak terpenuhi. Sehingga tidak heran jika Indonesia kerap menajalin hubungan bilateral dengan negara lain. Salah satu negara yang tidak bisa lepas dari Indonesia adalah Australia.

Indonesia dan Australia merupakan negara dari benua yang berbeda. Indonesia terletak di Benua Asia sedangkan Australia berada di Benua Australia. Keduanya juga memiliki perbedaan lainnya dimana Indonesia yang berada di Benua Asia merupakan negara kepulauan yang mana terdiri dari beberapa pulau, sedangkan Australia merupakan sebuah benua yang berbentuk pulau. Dengan perbedaan inilah membuat keduanya memiliki kekayaan alam yang berbeda pula (Wati, 2019). Namun jika dilihat dari kondisi geografis, Indonesia dan Australia merupakan negara yang saling berdekatan. Sehingga tidak salah jika keduanya sudah menjalin hubungan di berbagai bidang sejak lama. Kedekatan geografis ini juga menjadikan

Indonesia dan Australia menganggap penting dari adanya sebuah kerja sama mengingat keduanya saling membutuhkan satu sama lain. Hal ini disebabkan oleh salah satunya yaitu perbedaan kondisi dari masing-masing negara.

Hubungan bilateral antara Indonesia dengan Australia sudah dimulai sejak tahun 1945. Hubungan antara keduanya pun mengalami pasang surut dimana hubungannya tidak selalu baik. Ada saat keduanya dalam kondisi yang sangat dekat dan harmonis, namun ada juga disaat mereka berada dikondisi gaduh (Dugis, 2015). Pasang surut yang dialami keduanya dipicu oleh. Berbagai masalah seperti permasalahan Timor Timur ditahun 1999, lalu peristiwa Bom Bali 12 Oktober 2001 dan penyadapan yang dilakukan oleh Australia terhadap beberapa pejabat tinggi Indonesia yang berakibat terganggunya hubungan bilateral Indonesia dengan Australia. Namun, Indonesia keduanya secara resmi membangun kantor kedutaan di Canberra, Australia ditahun 1950 sebagai bukti adanya hubungan diplomatik dengan Australia.

Berbagai cara seperti kerjasama ekonomi, keamanan dan sebagainya dilakukan demi memperbaiki hubungan antara keduanya (Chauvel, 2005). Salah satu kerjasama Indonesia dengan Australia yang sangat dikenal oleh masyarakat luas adalah kerjasama dalam hal impor gandum. Seiring berjalannya waktu, kebutuhan Indonesia terutama dalam konsumsi gandum terus meningkat setiap tahunnya. Hal ini kemudian yang membuat Indonesia berada diposisi ketergantungan dalam impor gandum dari Australia. Bahan dasar tepung gandum juga sangat dibutuhkan oleh beberapa perusahaan besar di Indonesia yang menghasilkan beberapa olahan dari tepung gandum. Hingga saat ini, Indonesia sudah sering melakukan impor gandum dari beberapa negara, namun negara pemasok gandum terbesar adalah Australia. Dimana berdasarkan data Badan Pusat Statistik, impor gandum terbesar yang pertama yaitu berasal dari Australia, lalu yang kedua dari Ukraina dan ketiga dari Kanada (Statistik, 2017). Kerjasama antara Indonesia dengan Australia lainnya dapat dilihat dalam impor sapi. Impor sapi dari Australia ini memiliki peran yang sangat penting mengingat persediaan sapi dalam negeri yang tidak sebanding

dengan permintaan sapi nasional. Dari pernyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa Indonesia belum mampu memenuhi kebutuhan sapi nasional. Hal ini yang menyebabkan Indonesia harus impor dari luar negeri yang bukan lain adalah berasal dari Australia (Winata, 2018).

Dalam hubungan bilateralnya, Australia memandang Indonesia sebagai salah satu negara yang berpotensi untuk mengembangkan pasar. Australia juga menganggap Indonesia sebagai salah satu kunci untuk membuka hubungan Australia dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Hal ini dikarenakan Indonesia memiliki peran penting dalam keikutsertaannya menjadi anggota ASEAN (*Association of Southeast Asia Nations*). Sebagai salah satu pendiri ASEAN menjadikan Indonesia memiliki peran penting seperti mediator dalam hubungan diplomatik antara negara-negara anggota ASEAN (Widyaningsih & Roberts, n.d.). Dengan peran penting Indonesia dalam hubungan antar negara anggota ASEAN ini dijadikan sarana untuk mempermudah akses Australia dalam mengembangkan pasarnya melalui Indonesia. Karena Indonesia dapat membantu proses pendekatan antara Australia dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya.

Melihat banyaknya peluang kerjasama yang dapat dijalin antara Indonesia dengan Australia, keduanya sepakat membuat suatu perjanjian kerjasama ekonomi yang lebih erat guna meningkatkan volume perekonomiannya masing-masing melalui *Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement* (IA-CEPA) atau Perjanjian Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia-Australia (Chrismonita, 2019). Dalam membuat perjanjian ini, Indonesia dan Australia melalui berbagai lika-liku dan perjalanan panjang. Perjanjian ini bermula ditahun 2010 saat Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono melakukan perundingan IA-CEPA putaran pertama dan kedua bersama Perdana Menteri Australia, John Howard. Dengan membuat perjanjian ini, baik Indonesia maupun Australia berharap dapat meningkatkan hubungan ekonominya. Mengingat keduanya memiliki banyak peluang jual beli dalam bidang barang jasa hingga pariwisata. Sehingga IA-CEPA

sendiri bukanlah bentuk *Free Trade Agreement* (FTA) dimana perjanjian ini bukanlah perjanjian kerja sama ekonomi yang hanya berkaitan dengan transaksi jual beli atau ekspor-impor saja, melainkan perjanjian ini juga mengatur kerja sama yang lebih luas yakni di bidang pendidikan, kesehatan, pengembangan sumber daya manusia (SDM) hingga pariwisata (Chrismonita, 2019).

Dalam pembuatan perjanjian ini, Indonesia dan Australia melewati proses yang cukup panjang. Perjanjian ini dicetuskan pertama kalinya yaitu di tahun 2010 namun baru benar-benar disahkan yaitu dipertengahan tahun 2019. Hal ini tentu menjadi pertanyaan mengapa pengesahan perjanjian ini memakan waktu yang lama apabila perjanjian ini akan menguntungkan bagi kedua belah pihak. Tentunya, jika suatu perjanjian dibuat dan akan membawa keuntungan bagi pihak yang bersangkutan maka tidak perlu memakan waktu yang lama agar perjanjian tersebut bisa cepat terlaksana. Salah satu manfaat yang akan dirasakan oleh Indonesia dengan adanya IA-CEPA yaitu adanya kebijakan non-tarif pada beberapa produk Indonesia yang akan diekspor ke Australia. Sebelum disahkannya IA-CEPA, Indonesia merasakan kesulitan dalam mengekspor ke Australia karena adanya hambatan kebijakan non-tarif. Sehingga hal tersebut merupakan salah satu manfaat dari disahkannya IA-CEPA (Sjah, 2019).

Isi yang paling utama perjanjian ini adalah sebuah kemitraan komprehensif antara Indonesia-Australia dalam bidang perdagangan barang, jasa, investasi dan kerjasama ekonomi. IA-CEPA juga dibuat atas dasar *win-win solution* yang berarti menguntungkan bagi kedua negara. Bagi Indonesia, dengan adanya IA-CEPA akan ada penghapusan bea masuk impor untuk enam ribu lebih komoditi dari Indonesia ke Australia menjadi sebesar nol persen (Sjah, 2019). Hal ini tentu akan bermanfaat bagi Australia juga mengingat Australia banyak melakukan ekspor ke Indonesia dan yang terbesar yaitu gandum dan daging. Selain adanya penghapusan bea masuk, IA-CEPA juga akan mendatangkan manfaat bagi UKM sehingga mereka bisa melakukan ekspor produk-produknya. Sehingga akan menjadi kesempatan besar bagi UKM Indonesia

untuk berinovasi dan memperluas jangkauan pasar (Sjah, 2019). Berikut manfaat dari adanya IA-CEPA secara keseluruhan (Chrismonita, 2019) :

1. Memperluas akses pasar dan meningkatkan produk-produk pertanian, perikanan, industri dan kehutanan.
2. Memperluas pasar serta meningkatkan daya saing tenaga kerja Indonesia agar berstandar internasional.
3. Meningkatkan investasi dua arah antara Indonesia dan Australia dimana Indonesia menjadi tujuan bagi investor Australia, sedangkan investor Indonesia akan dipermudah untuk menanamkan modalnya di Australia.
4. Meningkatkan kerja sama yang lebih luas untuk mengoptimalkan pemanfaatan perjanjian.

Melihat beberapa manfaat dari IA-CEPA yang dapat dirasakan oleh Indonesia dan Australia, maka timbul pertanyaan mengapa proses pengesahan perjanjian ini memakan waktu yang sangat lama. Terdapat hambatan yang mengakibatkan pengesahan IA-CEPA mengalami proses yang panjang. Jika melihat manfaat yang ada, seharusnya perjanjian seperti ini bisa disahkan dengan cepat agar kedua negara dapat merasakan manfaat sejak awal. Maka dari itu, penulis ingin menganalisa hambatan-hambatan yang ada dari proses perundingan hingga pengesahan IA-CEPA yaitu sejak diadakannya pertemuan antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan Perdana Menteri Australia di tahun 2010 hingga pengesahannya ditahun 2019.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah berdasarkan latar belakang diatas yaitu: ***Apa hambatan pengesahan Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement (IA-CEPA) 2010-2019?***

C. Kerangka Teori

Dalam menjawab rumusan masalah dan menarik hipotesa, penulis menggunakan beberapa landasan teori yaitu Teori Pengambilan Keputusan dan *Theory of Reciprocal Trading Arrangements*.

Teori Pengambilan Keputusan (*Decision Making Theory*)

Menurut Kamus Besar Ilmu Pengetahuan, pengambilan keputusan atau *decision making* diartikan sebagai pemilihan keputusan atau kebijakan yang didasari oleh kriteria-kriteria tertentu. Proses pengambilan keputusan meliputi dua alternatif atau juga lebih demi menghindari jika terdapat suatu alternatif yang menyebabkan suatu keputusan tidak akan diambil (Dagun, 2000). Menurut Morgan dan Cerullo, keputusan adalah sebuah kesimpulan yang dicapai setelah melakukan berbagai pertimbangan. Dalam hal ini, telah terjadi satu kemungkinan yang dipilih, sementara lainnya dikesampingkan (Kurnia, Rusdinal, & Afriansyah, 2019).

Menurut Snyder, Bruck dan Sapin, teori *decision making* merupakan salah satu cara untuk memahami perilaku suatu negara dalam hubungan internasional. *Decision making* memiliki struktur dan ruang lingkup pada system domestik (internal) dan internasional (eksternal) yang harus dipertimbangkan oleh negara tersebut. Faktor internal yang dimaksud merupakan hubungan masyarakat dengan negara, sedangkan faktor eksternal merupakan struktur internasional seperti hubungan dengan negara lain serta situasi dunia (Snyder, 1962). Faktor internal dalam pengambilan keputusan juga meliputi politik domestik yang mengacu kepada situasi kondisi politik didalam negeri yang dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Seperti sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara, lalu ada sisi kebudayaan yang berlalu di masyarakat luas yang juga dianut oleh pihak pengambil keputusan kemudian mempengaruhi proses pengambilan keputusan. (Coplin & Marbun, 2003). Dalam teori *decision making* juga berusaha untuk menemukan beberapa pertanyaan mengenai:

1. Siapa yang ada didalam negara yang membuat keputusan politik;
2. Apakah keputusan tersebut rasional atau tidak rasional;
3. Apa dampak dari keputusan tersebut pada system politik nasional aupun internasional.

Melalui pandangan Synder, pertanyaan diatas dapat dijawab dengan melihat faktor internal dan eksternal. Kemudian para pembuat keputusan akan dihadapkan pada faktor-faktor tersebut dengan memilih kebijakan yang tepat (Widia, 2018).

Dalam memutuskan untuk mengaktifkan kembali IA-CEPA, baik Indonesia maupun Australia tidak sembarangan dalam mengambil keputusan. Terdapat berbagai faktor yang membuat perjanjian ekonomi ini mengalami hambatan dalam proses pengesahannya. Jika perjanjian ini merupakan perjanjian yang dapat menguntungkan bagi keduanya, mengapa tidak sejak awal langsung disahkan. Melainkan proses pengesahan perjanjian ini memakan waktu yang sangat lama yaitu seja tahun 2010 hingga 2019. Terdapat faktor internal maupun faktor eksternal yang mempengaruhi para pembuat keputusan dari kedua negara dalam membuat suatu keputusan. Seperti hubungan antara kedua negara yang dapat mempengaruhi proses penyelesaian suatu perjanjian. Hubungan antara Indonesia dan Australia yang sempat mengalami pasang surut tentu sangat menghambat proses pengesahan IA-CEPA. Selain itu, kondisi politik juga mempengaruhi proses perundingan IA-CEPA, seperti saat Indonesia sedang dihadapi oleh masalah penyadapan yang dilakukan oleh pihak Australia dan kemudian membuat kondisi menjadi tidak memungkinkan untuk melanjutkan perundingan. Melihat bahwa IA-CEPA merupakan perjanjian bilateral yang seharusnya dapat membawa kedua negara kepada hubungan yang lebih baik. Sehingga hubungan antara kedua negara ini dan juga kondisi politik masing-masing negara sangat mempengaruhi dalam pembuatan suatu perjanjian yang akan mengikat keduanya. Proses pengesahan IA-CEPA akan berjalan dengan baik apabila memiliki hubungan yang baik sehingga dapat mendukung berjalannya perundingan.

Theory of Reciprocal Trading Arrangements

Teori yang dikemukakan oleh Richard E. Caves ini banyak membicarakan mengenai perjanjian perdagangan bilateral. Perjanjian perdagangan bilateral telah digunakan sejak lama terutama oleh negara-negara berkembang. Dimana suatu perjanjian perdagangan bilateral dibuat dengan maksud dan tujuan tertentu yang telah disepakati antara kedua negara yang bersangkutan. Sehingga dengan adanya suatu perjanjian perdagangan bilateral dapat membawa keduanya kepada manfaat yang dapat dirasakan oleh kedua belah pihak. Para pengamat juga berpendapat bahwa pengaturan perdagangan bilateral muncul ketika negara-negara menghadapi masalah perdagangan yang memburuk atau mengalami kesulitan dalam perekonomiannya (Tinbergen, 1974). Dalam hal ini dapat diartikan bahwa terdapat ketakutan antara negara berkembang yang melakukan suatu hubungan bilateral dengan negara lainnya hingga merasa dibutuhkan adanya perjanjian demi menghindari hal-hal yang tidak diinginkan dan dapat memperburuk perekonomian negaranya.

“Trading agreements could serve as devices for reducing uncertainty,”

Di dalam buku yang berjudul *International Trade and Finance* karya Jan Tinbergen dituliskan bahwa perjanjian perdagangan dapat dijadikan alat untuk mengurangi ketidakpastian (Tinbergen, 1974). Ketidakpastian tersebut dapat dikatakan sebagai penghambat yang nantinya dapat mempengaruhi hubungan perdagangan antara negara yang bersangkutan. Ketidakpastian juga merupakan hal yang harus dihindari dalam suatu hubungan bilateral mengingat terdapat maksud dan tujuan dari perdagangan yang dilakukan. Sehingga dengan adanya perjanjian perdagangan bilateral ini dapat menghindari hal-hal tidak pasti yang dapat merugikan satu sama lain. Dan perdagangan bilateral pun dapat berjalan dengan semestinya sesuai tujuan yang sudah disepakati bersama.

Pengaplikasian dari teori diatas, adanya Perjanjian Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia-Australia ini dibuat atas persetujuan antara Indonesia dan Australia demi meningkatkan perekonomian negaranya masing-masing. IA-CEPA yang merupakan perjanjian ekonomi bilateral antara Indonesia dengan Australia diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi keduanya. IA-CEPA dibuat karena melihat Indonesia dan Australia memiliki peluang kerjasama yang baik. Dalam proses negosiasi suatu perjanjian memungkinkan kedua negara menghadapi proses yang baik-baik saja atau berjalan sesuai harapan, namun ada juga yang mengalami beberapa kendala seperti yang dihadapi oleh Indonesia dengan Australia dalam pengesahan IA-CEPA. Tentunya IA-CEPA dapat disahkan dengan cepat apabila Indonesia dengan Australia memiliki hubungan yang baik disaat proses perundingan hingga pengesahan.

Namun pada kenyataannya, sejak perundingannya IA-CEPA sudah mengalami hambatan. Dimulai dari hubungan Indonesia dengan Australia yang pasang surut akibat berbagai konflik disaat IA-CEPA baru saja dibuat. Hingga hambatan lainnya yang memperburuk keadaan sehingga pengesahan IA-CEPA tidak bisa disahkan dalam kurun waktu yang lebih cepat. Seperti saat Australia melakukan penyadapan terhadap Indonesia yang mengakibatkan hilangnya kepercayaan Indonesia terhadap Australia. Hal tersebut memperburuk hubungan antara Indonesia dengan Australia yang berakibat pada perundingan IA-CEPA yang semakin terhambat pengesahannya. Dengan proses pengesahan yang cepat tentu dapat membawa keuntungan yang lebih bagi Indonesia dan Australia karena keduanya tidak perlu menunda dalam merasakan manfaat dari adanya IA-CEPA.

D. Hipotesa

Berdasarkan latar belakang dan teori yang ada, penulis menarik hipotesa yang merupakan hambatan dari pengesahan *Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement* (IA-CEPA), yaitu:

1. Hubungan antara Indonesia-Australia yang mengalami pasang surut ditahun 2010-2013.
2. Penyesuaian yang dilakukan oleh Australia terhadap Indonesia mengakibatkan perundingan IA-CEPA diberhentikan secara sementara ditahun 2013 hingga 2016.

E. Metode Penelitian

Metode Pengumpulan Data

Dalam penulisan karya tulis ini, penulis menggunakan metode pengumpulan data dengan cara mencari permasalahan dengan berdasarkan rumusan masalah yang ada. Penulis akan mencari informasi secara detail mengenai apa saja yang mengakibatkan proses pengesahan IA-CEPA terhambat. Selain itu, proses pengumpulan data juga dapat dilakukan dengan mencari informasi lainnya yang masih berhubungan. Media informasi yang dapat digunakan antara lain: jurnal, buku, surat kabar dan lain-lain.

Metode Analisis data

Setelah mengumpulkan data, penulis selanjutnya akan menganalisa informasi-informasi yang kemudian dapat dijadikan sebagai jawaban rumusan masalah. Selain itu, penulis juga tetap berpedoman dengan teori yang digunakan dalam penulisan karya tulis ini. Dengan begitu, rumusan masalah dapat terjawabkan dengan menggunakan sudut pandang dari teori yang digunakan oleh penulis.

F. Jangkauan Penelitian

Untuk mempermudah penulis dalam proses penulisan karya tulis ini, terdapat batasan sumber data yang digunakan. Selain itu, penulis juga menentukan fokus penelitian demi mencegah terjadinya pelebaran pembahasan. Fokus yang dimaksud adalah fokus terhadap hambatan yang dialami oleh Indonesia maupun Australia dalam proses pengesahan IA-CEPA sejak tahun 2010 hingga tahun 2019.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi yang baik, terstruktur dan sistematis, maka penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

- BAB I** merupakan bab pendahuluan yang berisi menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, metode penelitian, hipotesa, jangkauan penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II** menjelaskan sejarah kerjasama ekonomi dan perdagangan Indonesia-Australia hingga munculnya inisiasi kerjasama *Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement (IA-CEPA)*.
- BAB III** menjelaskan pasang surut hubungan Indonesia-Australia yang menyebabkan proses perundingan IA-CEPA terhambat.
- BAB V** merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian.