

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Era globalisasi telah menyebabkan berbagai perubahan yang fundamental dalam tatanan perekonomian dunia baik sektor keuangan maupun perdagangan. Perubahan tersebut khususnya di bidang perdagangan telah menyebabkan sebagian besar negara di dunia untuk melakukan penyesuaian kebijakan dan praktek perdagangan internasional. Namun dalam perkembangannya, kebijakan dan peraturan perdagangan yang dikeluarkan suatu negara seringkali bertentangan dengan mekanisme pasar yang tidak sesuai dengan prinsip perdagangan bebas sehingga menghambat penetrasi pasar bagi pelaku bisnis negara lain.¹ Hal ini menyebabkan banyak negara melakukan persaingan perdagangan antar negara sebagai konsekuensi atas berbagai kebijakan yang dikeluarkan masing-masing negara dalam rangka memperbaiki daya saing perekonomiannya.

Disadari bahwa perdagangan bebas akan membawa manfaat yang lebih besar maka tuntutan untuk liberalisasi perdagangan dunia semakin marak dilakukan oleh sejumlah negara melalui berbagai forum. Setelah Perang Dunia kedua perdagangan dunia mulai mendapatkan perhatian serius dengan pembentukan *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) pada tahun 1947.

¹ *Perdagangan Internasional*, diakses tanggal 12 September 2007, tersedia di : http://id.wikipedia.com/wiki/perdagangan_internasional.htm

² Sjamsul Arifin, dkk, eds., *Kerja Sama Perdagangan Internasional*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2007

Berbagai teori perdagangan hadir seiring perkembangan zaman dari teori tradisional hingga teori-teori modern. Teori-teori tersebut pada umumnya mengemukakan keuntungan dan manfaat dari perdagangan internasional tersebut. Dari keuntungan-keuntungan tersebut berbagai negara sepakat melakukan liberalisasi perdagangan internasional melalui perundingan dalam berbagai forum baik multilateral, regional maupun bilateral. Paling tidak ada dua keuntungan yang dapat ditarik dari adanya negosiasi perdagangan internasional sehingga liberalisasi perdagangan dapat lebih mudah dilakukan. Pertama, perundingan yang saling menguntungkan akan mendukung tercapainya perdagangan yang lebih bebas. Kedua, perjanjian yang dinegosiasikan akan membantu pemerintah menghindari terjadinya perang dagang yang sangat merugikan.² Perdagangan internasional adalah perdagangan yang dilakukan oleh penduduk suatu negara dengan penduduk negara lain atas dasar kesepakatan bersama. Penduduk yang dimaksud dapat berupa antar perorangan (individu dengan individu), antara individu dengan pemerintah suatu negara atau pemerintah suatu negara dengan pemerintah negara lain. Di banyak negara, perdagangan internasional menjadi salah satu faktor utama untuk meningkatkan GDP. Meskipun perdagangan internasional telah terjadi selama ribuan tahun, dampaknya terhadap kepentingan ekonomi, sosial, dan politik baru dirasakan beberapa abad belakangan. Perdagangan internasional pun turut mendorong Industrialisasi, kemajuan transportasi, globalisasi, dan kehadiran perusahaan multinasional.

² *Ibid.* hal. 3

Dibandingkan dengan pelaksanaan perdagangan di dalam negeri, maka perdagangan internasional sangatlah kompleks. Kerumitan tersebut antara lain disebabkan karena adanya batas-batas politik dan kenegaraan yang dapat menghambat perdagangan, khususnya dalam masalah ekspor impor.

Menurut Aji Setiadi Pada umumnya hambatan dalam arus perdagangan, ada dua macam, yaitu hambatan yang bersifat tarif (tariff barrier) dan hambatan yang bersifat non tarif (non tariff barriers). Hambatan yang bersifat tarif (tariff barrier) merupakan hambatan terhadap arus barang ke dalam suatu negara yang disebabkan oleh diberlakukannya tarif bea masuk dan tarif lainnya yang tinggi oleh suatu negara terhadap suatu barang, yang mengakibatkan harga jual barang tersebut di negara tujuan menjadi sangat mahal, sehingga menjadi tidak kompetitif dibandingkan dengan barang sejenis lain yang diproduksi dalam negeri negara tujuan. Sedangkan yang dimaksud dengan hambatan yang bersifat non tarif (non tariff barriers) merupakan hambatan terhadap arus barang ke dalam suatu negara yang disebabkan oleh tindakan-tindakan selain penerapan pengenaan tarif atas suatu barang.³ Hambatan Non tarif dalam perdagangan antara lain (1).subsidi negara, pengadaan, perdagangan, kepemilikan negara (2).kebijakan nasional dalam kesehatan keamanan, ketenaga-kerjaan. (3).pembagian kuota. (4).klasifikasi produk (5).pengendalian pertukaran valuta asing dan serbaragam prasarana yang tidak mencukupi atau terlalu dilebih-lebihkan.(6).Kebijakan anggaran belanja negara (7).Hukum kepemilikan(hak paten, hak cipta) (8).Penyuapan

³ *Harmonisasi ketentuan anti dumping*, diakses tanggal 5 Maret 2008 tersedia di ; <http://ditjenkpi.depdag.go.id>

dan korupsi (9).Pemberlakuan prosedur yang tidak jelas (10).Lisensi-lisensi yang bersifat membatasi. (11).Larangan impor⁴.

Dalam masalah ekspor, beberapa kendala dan tantangan yang ada mengisyaratkan bahwa perkembangan keadaan pasar dunia akhir-akhir ini semakin kompetitif. Pasar dunia menuntut persyaratan produk yang makin ketat antara lain dalam hal kualitas, desain, harga dan pelayanan yang sesuai dengan keinginan konsumen. Untuk itu, sangat diharapkan kemampuan yang tinggi dari para pelaku bisnis khususnya peranan pemerintah mengenai pengetahuan pasar luar negeri, khususnya yang berkaitan dengan manajemen pemasaran ekspor. Tidak kalah pentingnya adalah pengembangan dan adaptasi. Perlu juga disadari bahwa, memasarkan produk di luar negeri sangat kompetitif sehingga hanya pemerintah suatu negara yang mampu mengembangkan komoditas ekspornya dan mempunyai daya saing yang tinggi yang akan menang dalam persaingan itu dan dapat mengambil tujuan pemasaran. Daya saing yang tinggi dalam berbagai bidang merupakan salah satu faktor penting dalam perdagangan internasional. Sebagai contoh, daya saing pemerintah suatu negara dalam mengantisipasi keadaan negara mitra dagangnya dalam hal kebijakan negara tujuan terhadap barang impor.⁵

Salah satu peran penting sektor pertanian pada bagi Indonesia adalah perannya sebagai sumber devisa negara, Agroindustri dan agribisnis merupakan salah satu prioritas yang perlu dikembangkan dalam pembangunan nasional, mengingat potensi sumber daya alam Indonesia yang berlimpah. Selain dari pada itu, selama masa krisis yang melanda perekonomian nasional,

⁴ *Non tariff Barrier to Trade*, diakses tanggal 13 Januari 2008, tersedia di ; <http://en.wikipedia.org/nonatriffbarriertotrade/.htm>

⁵ *Ibid*, hal 74

sektor pertanian masih tetap mampu bertahan terus. Namun tanpa kita sadari bahwa produksi pertanian Indonesia yang berlimpah terkadang tidak dibarengi dengan penyediaan pasar bagi produk pertanian.⁶

Amerika Serikat memberikan arti penting bagi perekonomian Indonesia yakni sebagai negara tujuan potensial dalam ekspor non migas yang terdiri dari komoditas pertanian, perikanan dan perhutanan.⁷ Perdagangan Indonesia-Amerika Serikat yang dilatar belakangi ciri makro ekonomi yang berbeda telah menunjukkan adanya kesenjangan teknologi dan daur produk Hal ini merupakan potensi dan peluang bagi Indonesia untuk terus meningkatkan produksi pertanian, sehingga ekspor ke negara tersebut akan meningkat di masa mendatang. Namun, dalam memasarkan ekspor pertaniannya ke negara tersebut seringkali adanya produk pertanian Indonesia yang terhambat.⁸

Data ekspor komoditi pertanian ke Amerika Serikat pada tahun 2007:⁹

Subsektor	Komoditi	2007	
		Volume (Kg)	Nilai (US\$)
Tanaman Pangan		373,690.00	813,258.00
Hortikultura		1,887,649.00	1,497,345.00
Perkebunan		99,511,512.00	186,507,584.00
Total		102,408,866.00	189,665,264.00

Beberapa masalah pokok ekspor produk pertanian Indonesia adalah rendahnya daya saing produk pada aspek jaminan mutu/ penerapan HACCP

⁶ *Grand Strategi Pengembangan Hasil Ekspor Pertanian*, diakses tanggal 23 Januari 2008 tersedia di <http://www.setjen.deptan.go.id>

⁷ *Kinerja Ekspor Non Migas 2007*, diakses tanggal, 10 Januari 2008 tersedia di ; <http://www.pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/files.htm>

⁸ *Membernaskan Strategi Revitalisasi Pertanian*, diakses tanggal 10 Januari 2008 tersedia di ; <http://setjen.deptan.go.id/berita/detail.php>

⁹ Ekspor Komoditi Pertanian ke Amerika Serikat, diakses tanggal 11 Maret 2008 tersedia : <http://database.deptan.go.id/eksim/hasileksporNegaraT.asp>

(Hazard Analytical Critical Control Point) atau Analisis Bahaya dan Pengendalian Titik Kritis dan jaminan suplai, manajemen distribusi, *time delivery*, *cost efficiency*, *product appearance*, tuntutan atribut produk misalnya kesesuaian dengan ISO series (*ecolabeling*, *ecoefficiency*), dll sesuai dengan tuntutan pasar. Keseluruhan aspek tersebut merupakan hambatan ekspor yang menurut tatacara aturan perdagangan global WTO dimasukkan dalam kategori SPS (*Sanitary dan Phytosanitary*) dan TBT (*Technical Barrier to Trade*).

Hambatan-hambatan yang dihadapi negara pengekspor, termasuk Indonesia yang berkaitan dengan mutu komoditas, khususnya produk pertanian, peternakan dan perikanan, yaitu persyaratan mutu yang terlalu tinggi yang dikehendaki negara pengimpor, Jumlah dengan mutu yang tidak memenuhi quota, persaingan internasional, perubahan harga yang terlalu cepat, pemasaran tidak langsung yang merugikan negara produsen, adanya proteksi di negara pengimpor dan batas quota dan penolakan komoditas ekspor atau claim oleh negara pengimpor.¹⁰

Sebelum terjadinya invasi Amerika Serikat yang dibantu Inggris dan Australia ke Irak, aneka produk ekspor pertanian dan pangan Indonesia telah mengalami sejumlah hambatan dengan berbagai isu pelarangan di sejumlah negara. Kini dengan kejadian invasi pasukan koalisi yang dikerahkan trio George W. Bush, Tony Blair dan John Howard ke kawasan Timur Tengah tersebut menyebabkan pukulan baru bagi ekspor produk pertanian Indonesia. Bahkan, Amerika Serikat saat ini melakukan pengetatan terhadap pasar impor produk pertanian mereka. Hal tersebut sebenarnya merupakan cerminan

¹⁰ *Standar Mutu dan Tantangan Keberhasilan FTA*, diakses tanggal 23 Januari 2008 tersedia di <http://www.fajarpos.com/berita/ekonomi.htm>

ketakutan (paranoid) AS pasca runtuhnya menara kembar WTC. Namun, di balik bisa saja sebagai salah satu strategi perdagangan yang jelas-jelas tidak adil dalam upaya memproteksi pasar di dalam negeri, sementara pasar negara lain harus dimasuki. Bahkan, kalau perlu dengan invasi yang tidak mendapat stempel legal dari PBB.¹¹

AS memberlakukan *Bioterrorism Act* UU Terorisme Biologi ekspor sejumlah produk pangan asal Indonesia banyak ditolak negara tujuan sebagai dari penerapan perjanjian SPS (*Sanitary and Phytosanitary*), yaitu mengenai kebersihan/higienitas produk dari hama, penyakit dan residu.

Hambatan nontarif tersebut (*non tariff barrier*) menyebabkan beberapa produk pertanian dikembalikan, dimusnahkan atau ditolak masuk. Hal yang sama juga dilakukan karantina pertanian terhadap impor produk pertanian yang tidak memenuhi persyaratan karantina. Contoh implikasi SPS terhadap perdagangan produk pertanian asal Indonesia seperti kejadian penahanan komoditas ekspor produk perkebunan (kopi, lada, fuli) di Amerika Serikat beberapa waktu lalu dengan tindakan *re-conditioning* (fumigasi) dan *automatic detention* khusus terhadap produk biji kakao.

Secara garis besar permasalahan yang mengganggu ekspor produk pertanian Indonesia adalah Permasalahan SPS menurut negara tujuan Amerika Serikat yaitu dengan memberikan penalti dalam bentuk diskon/reduksi harga secara otomatis kepada produk asal Indonesia untuk komoditas-komoditas kakao, lada, udang dan jamur dengan alasan antara lain terkontaminasi serangga, salmonella, logam berat dan antibiotik. Dalam hal ini Indonesia

¹¹ *Ekspor Produk Pertanian Didera Dampak Invasi*, diakses tanggal 29 Januari 2008, tersedia di <http://www.pikiranrakyat.com/ekonomi/pertanian.htm>

tidak bisa mengadu ke Komisi SPS WTO karena AS bisa membuktikan secara ilmiah dan Indonesia memang belum bisa mengatasinya.¹²

Adapun hambatan non tarif ekspor produk pertanian Indonesia ke Amerika Serikat disebabkan permasalahan SPS terhadap perdagangan produk pertanian asal Indonesia yaitu penahanan komoditas ekspor produk perkebunan (kopi, lada, fuli) di Amerika dengan tindakan *re-conditioning* (fumigasi) dan *automatic detention* khusus terhadap produk biji kakao.¹³

Bahwa semenjak Januari 2001 sampai April 2001 sebanyak 113 ekspor produk pertanian dari Indonesia ke Amerika Serikat (AS) telah ditahan (detention) oleh pihak Food Drug Administration (FDA)¹⁴.

Penahanan yang dilakukan oleh FDA melalui Operational and Administration System for Import Support (OASIS), meliputi produk perikanan, hortikultura, dan perkebunan. Untuk perikanan antara lain meliputi udang, tuna, dan kepiting. Untuk hortikultura berupa jamur dan untuk perkebunan berupa biji coklat (cacao). Diperkirakan masih banyak lagi kasus-kasus penahanan produk oleh pihak FDA. Untuk kasus komoditas biji coklat (cacao), Indonesia dalam setahun bisa terkena penalti akibat penahanan hingga US\$ 24,38 juta.

Penalti itu dikenakan akibat adanya penahanan otomatis, yaitu penahanan tanpa pengujian sampel secara fisik (detention without physical examination). Setiap biji coklat yang masuk ke pelabuhan AS otomatis terkena

¹² *Grand Strategi Pengembangan Hasil Ekspor Pertanian*, diakses tanggal 23 Januari 2008 tersedia di <http://www.setjen.deptan.go.id>

¹³ *Ekspor Produk Pertanian Didera Dampak Invasi*, diakses tanggal 29 Januari 2008, tersedia di <http://www.pikiranrakyat.com/ekonomi/pertanian.htm>

¹⁴ Globalisasi pertanian, diakses pada tanggal 12 Maret 2008, tersedia di <http://www.kompas.com/ekonomi/pertanian.htm>

biaya penalti. Alasannya, pemerintah AS telah menetapkan mutu biji coklat Indonesia sejak tahun 1991 tidak dapat memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh FDA. Hingga sekarang penalti tersebut belum dicabut. Besarnya nilai penalti yang digunakan setiap satu ton cacao adalah sebesar US\$ 195.

Dengan adanya hambatan-hambatan non tarif ekspor pertanian Indonesia ke Amerika Serikat, Pemerintah Indonesia perlu melakukan upaya pengembangan dan perencanaan pada produk pertaniannya yang mengalami hambatan ekspor.

Disamping meningkatkan kualitas mutunya dan pemerintah Indonesia juga dengan melakukan peningkatan kerjasama perdagangan dengan negara Amerika Serikat sehingga dapat mengurangi hambatan hambatan dalam ekspor pertaniannya khususnya hambatan non tarif.

Dalam peningkatan kerjasama perdagangannya dengan Amerika Serikat, Indonesia menggunakan strategi melalui 3 (tiga) pilar negosiasi perdagangan yang meliputi: Multilateral yang bertumpu pada sistem perdagangan multilateral (WTO), Regional yang berfokus pada APEC dan Bilateral yang berorientasi pada kerjasama perdagangan bilateral.¹⁵ Ketiga pilar kerjasama ini bagi Indonesia sebagai negara berkembang sangat penting dilakukan karena antara satu pilar dengan pilar yang lainnya mempunyai karakteristik yang berbeda, namun satu sama lain saling menunjang bahkan bersifat komplementer. Langkah ini perlu terus dilanjutkan bahkan ditingkatkan utamanya dalam kerangka menuju pengembangan ekspor pertaniannya sehingga dapat meminimalisasi adanya hambatan-hambatan non

¹⁵ *Departemen Perdagangan Selesaikan Sejumlah Perjanjian Dagang Internasional*, diakses tanggal 24 November 2007 tersedia di <http://www.depdag.ditjenkpi.go.id>

tarif ketiga negara tersebut. Dengan berkurangnya hambatan tersebut, maka berarti Indonesia dapat meningkatkan devisanya melalui kekayaan sumber daya alamnya sehingga dapat meningkatkan pendapatan negara yang dapat menunjang pembangunan dalam negeri dan penguatan stabilitas ekonomi yang merupakan kepentingan nasional negara kita.

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang di atas, maka dapat disimpulkan fokus bahasan ini adalah:

“Bagaimanakah Kebijakan Indonesia Menghadapi Hambatan Non-tarif komoditi Ekspor Pertanian Amerika Serikat”

C. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kepentingan Nasional

Di dalam pergaulan internasional setiap negara tidak bisa melepaskan diri dari hubungan antar negara yang melintasi batas negara di mana setiap negara memiliki masalah yang begitu kompleks dengan negara lain, juga memiliki potensi yang sangat besar terhadap kelangsungan umat manusia di muka bumi ini. Untuk itu diperlukannya hubungan antara negara yang satu dengan negara yang lainnya, karena hubungan tersebut sangat kompleks di mana setiap segi dari hubungan ini memerlukan koordinasi yang tidak sederhana, karena bangsa lain juga memiliki kedaulatan. Suatu negara melakukan hubungan dengan negara lain dengan tujuan meningkatkan hubungan serta kerjasama ekonomi dan perdagangan karena pada umumnya setiap negara yang terlibat dalam kerjasama itu mempunyai kepentingan untuk mengejar kepentingan

nasional masing-masing negara. Terlibatnya suatu negara dalam masalah pemulihan ekonomi nasional khususnya dalam meningkatkan kerjasama ekonomi dan perdagangan luar negeri terutama guna mendorong ekspor nonmigas dan didasarkan pada negara tersebut mempunyai hubungan dengan negara tujuan ekspor tersebut dan juga negara tersebut mempunyai kepentingan nasional.

Hubungan Internasional yang menyangkut berbagai aspek kehidupan manusia, pada hakekatnya akan membentuk tiga pola hubungan, yaitu: kerjasama (*cooperation*), persaingan (*competition*) dan konflik (*conflict*) antar negara yang satu dengan negara yang lainnya. Hal ini disebabkan karena adanya persamaan dan perbedaan kepentingan nasional di antara negara-negara atau bangsa di dunia. Hubungan Internasional merupakan landasan bagi negara-negara atau bangsa di seluruh dunia dalam meningkatkan kohesifitas dengan negara lainnya.

KJ. Holsti mengemukakan tentang istilah Hubungan Internasional sebagai berikut:

“Istilah hubungan internasional mengacu kepada semua bentuk interaksi antar anggota masyarakat yang berlainan, baik yang di sponsori oleh pemerintah maupun tidak, hubungan internasional akan meliputi analisa kebijakan luar negeri atau proses-proses antar bangsa menyangkut segala hubungan itu”.¹⁶

Dalam pembahasan yang berhubungan dengan masalah internasional diperlukan suatu konsep dan teori sebagai landasan berpikir. Untuk itu masalah internasional tidak mungkin begitu saja meninggalkan

¹⁶KJ Holsti, *Politik Internasional*, Suatu Kerangka Analisa, Bina Cipta, Bandung, 1987 hal. 26-27

sistem internasional. Menurut KJ. Holsti, sistem internasional adalah sebagai berikut:

“Sistem internasional dapat didefinisikan sebagai kumpulan kesatuan politik yang independen seperti suku, negara, kota, bangsa dan kerajaan, yang berinteraksi dalam frekuensi tinggi dengan proses yang teratur, para pengkaji mempunyai pengertian untuk menjelaskan keistimewaan atau karakteristik perilaku unit politik tersebut satu sama lain dan menerangkan berbagai perubahan besar dalam interaksinya”.¹⁷

Dalam konteks hubungan internasional adanya sistem internasional jelas sangat diperlukan untuk mengatur segala aspek kehidupan dalam tatanan internasional, dalam sistem internasional jelas akan adanya politik-politik dari sebuah negara menjadi politik internasional, J. C. Johari mengatakan bahwa:

“Politik Internasional merupakan salah satu kajian yang penting dalam studi hubungan internasional dan negara sebagai pelaku, berinteraksi dalam suatu sistem internasional, politik internasional peduli akan perdamaian power atau dengan kata lain politik internasional lebih menitikberatkan pada sisi konflik dari suatu negara sebagai actor yang berdaulat”.¹⁸

Perkembangan keadaan internasional akan mempengaruhi kebijakan politik luar negeri suatu negara baik itu kebijakan politik, ekonomi, sosial-budaya maupun pertahanan dan keamanan. Dari uraian di atas, jelas bahwa politik luar negeri suatu negara merupakan dasar bagi posisi dan sikap masing-masing negara atau kelompok-kelompok negara dalam hubungan internasional yang diimplementasikan untuk kepentingan nasional negara tersebut.

Tentang konsep kepentingan nasional, Jack C. Plano dan Roy Olton dalam *International Relations Dictionary*, menjelaskan bahwa

¹⁷Ibid hal. 35.

¹⁸J. C. Johari, *International Relations and Politics*, 1985, hal. 9.

kepentingan nasional sebuah negara adalah kepentingan-kepentingan untuk mempertahankan kelangsungan hidup (*survival*), kemerdekaan dan kedaulatan negara, keamanan, militer dan ekonomi¹⁹

Sedangkan Kepentingan Nasional itu sendiri menurut Morgenthau didefinisikan sebagai penggunaan kekuasaan secara bijaksana untuk menjaga berbagai kepentingan yang dianggap paling vital bagi kelestarian negara-bangsa.²⁰

Harapan-harapan para elite Amerika Serikat ini tentu akan terwujud apabila kepentingan nasional Indonesia terus mendapat dukungan dari masyarakat Indonesia sendiri, sejalan dengan harapan-harapan bangsa Indonesia pada umumnya. Bukan hanya para elite di Amerika Serikat, bangsa Indonesia juga menghendaki Indonesia yang memiliki *good governance*, demokratis, dan pluralis tapi berkemampuan untuk bekerja sama dengan bangsa-bangsa lain secara canggih.

Mengenai lima unsur strategis dalam kepentingan nasional hubungan Indonesia dengan Amerika Serikat tersebut, tentu masing-masing unsur harus dilihat sebagai peluang dan digunakan secara kritis. Pilihan-pilihan kebijakan untuk menangkap peluang yang ada harus dirumuskan dengan pemahaman yang mendalam mengenai kepentingan-kepentingan ekonomi, politik, dan keamanan yang dikehendaki bangsa Indonesia. Pilihan-pilihan kebijakan itu sepenuhnya milik bangsa Indonesia, yang tentunya tidak boleh didikte oleh kepentingan bangsa lain.

¹⁹ Jack. C. Planodan Roy Olton, *International Relation Dictionary*. CLIO Press LTB, England 1982, terjemahan Wawan Juanda Abardin, hal 7.

²⁰ Mohtar Masoe'd, *Ilmu Hubungan Internasional (Disiplin dan Metodologi)*. LP3ES Jakarta, hal 18.

Politik luar negeri seperti halnya semua politik adalah perjuangan memperoleh kekuasaan. Apapun tujuan akhir dari politik Internasional, tujuan menengahnya adalah kekuasaan. Negarawan-negarawan dan bangsa-bangsa mungkin mengejar tujuan akhir berupa kekuasaan, keamanan, kemakmuran atau kekuasaan itu sendiri. Mereka mungkin mendefinisikan tujuan-tujuan mereka itu dalam pengertian tujuan yang religius, filosofis, ekonomis atau sosial.

Mereka mungkin berharap bahwa tujuan ini akan terwujud melalui dinamika dalam tujuan itu sendiri, melalui takdir Tuhan, atau melalui perkembangan alamiah urusan kemanusiaan. Tetapi begitulah mereka berusaha mencapai tujuan-tujuan mereka dengan menggunakan politik internasional, mereka melakukannya dengan berupaya memperoleh kekuasaan.²¹

Bukan tidak mungkin sebuah negara melakukan politik luar negeri dengan cara apa saja untuk mencapai kepentingan nasionalnya, bahkan dengan cara-cara yang dianggap jauh dari nilai-nilai ketuhanan dan moralitas oleh berbagai aliran pemikiran politik yang ada. Penggunaan kekuasaan secara maksimal memungkinkan untuk sebuah negara mencapai tujuan politiknya yaitu kekuasaan.

Machiavelli berpendapat bahwa kekuasaan hendaknya tidak dikaitkan dengan agama dan moralitas, kecuali sejauh agama dan moral itu memiliki nilai utilitarianisme bagi kekuasaan dan negara. Machiavelli

²¹ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations* dikutip dalam Mohtar Masoe'd *Ilmu Hubungan Internasional (Disiplin dan Metodologi)* LP3ES Jakarta hal.18.

melihat kekuasaan sebagai tujuan itu sendiri. Menurut dia segala kebajikan, agama, moralitas harus dijadikan alat untuk memperoleh dan memperbesar kekuasaan.²²

Dalam setiap pengambilan kebijakan luar negeri, suatu negara senantiasa mendasarkan pada kepentingan nasional negara yang bersangkutan. Menurut Donald E. Nuckertlein, kepentingan nasional adalah kebutuhan dan keinginan yang dirasakan oleh suatu negara dalam hubungan dengan negara-negara lain yang merupakan lingkungan eksternalnya.²³

2. Diplomasi

Dalam Oxford Dictionary, diplomasi didefinisikan sebagai “the management of international relations by negotiations.” Batasan ini memberi pengertian bahwa diplomasi merupakan sebuah proses, yaitu pengelolaan hubungan antar negara melalui perundingan-perundingan. Dikatakan proses karena manajemen mencakup proses *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *directing* (pengarahan), *executing* (pelaksanaan) dan evaluasi. Untuk menciptakan peningkatan kerjasama perdagangan internasional diperlukan sarana diplomasi yang bertumpu pada kerjasama tingkat multilateral, regional dan bilateral karena diplomasi merupakan teori dalam hubungan internasional dalam penyelesaian masalah sehingga dapat tercipta kesepahaman. Diplomasi biasa dipakai oleh suatu negara untuk mengejar kepentingan nasionalnya.

²² Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*. Gramedia. Jakarta 2001, hal 132-133.

²³ Donald E. Nuchterlein, “*The Concept of National Interest: A Time For New Approach*”, *Orbis*, Vol.23, No.1, 1979, hal 75.

Diplomasi dalam artian lebih dekat diplomasi sebagai alat komunikasi. Demikian diplomasi diarahkan untuk memaksimalkan/meningkatkan pencapaian kepentingan nasional.

Diplomasi diyakini berasal dari kata Yunani "Diploun" yang berarti melipat. Konsep ini menunjukkan pada semua dokumen resmi negara yang dicetak pada piringan logam dobel dan dilipat. Konsep diplomasi ini kemudian meluas hingga menyangkut perjanjian-perjanjian dengan bangsa lain, termasuk berkembang di masa modern menjadi manajemen hubungan internasional.²⁴

Diplomasi oleh The Chamber's Twentieth Century Dictionary diartikan sebagai "*The art of negotiation, especially of treaties between states; political skill*" (Seni berunding khususnya tentang perjanjian diantara negara-negara; keahlian politik).²⁵ Menurut Harold Nicholson, diplomasi mencakup 5 hal: 1) Politik luar negeri 2) Negosiasi 3) Mekanisme pelaksanaan 4) Cabang dinas luar negeri. Dengan kerangka 5 hal tersebut, Nicholson kemudian menginterpretasikan lebih jauh dalam pelaksanaan negosiasi internasional bahkan dalam arti yang buruk mencakup tindakan licik.²⁶

Sedangkan Muldoon mendefinisikan diplomasi sebagai metode yang digunakan oleh negara bangsa, melalui lembaga yang berwenang untuk mengadakan hubungan timbal balik (*mutual relations*)

²⁴ S.L. Roy, *Diplomasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1984, hal. 1

²⁵ *Ibid.* hal. 2

²⁶ *Ibid.* hal. 3

Berkomunikasi dengan yang lain dan juga untuk melangsungkan kerjasama politik, ekonomi, dan hukum.²⁷

Di dalam pembicaraan sehari-hari, diplomasi mempunyai arti yang berbeda-beda. Praktik Diplomasi mensyaratkan adanya batasan dari kebijakan luar negeri. Kebijakan semacam itu di buat dengan mempertimbangkan berbagai aspek seperti geografi, kebutuhan ekonomi dan sumber daya, strategi dan keperluan pertahanan, adanya persekutuan dengan negara lain, dan lain sebagainya.²⁸

Sedangkan menurut Sir Victor Wellesley dalam bukunya *Diplomacy in Fetters* yang dikutip oleh Sumaryo Suryokusumo dalam bukunya *Praktik Diplomasi*, bahwa:

“Diplomasi bukanlah merupakan kebijakan, tetapi merupakan lembaga untuk memberikan pengaruh terhadap kebijakan tersebut. Namun diplomasi dan kebijakan keduanya saling melengkapi karena seseorang tidak akan dapat bertindak tanpa kerja sama satu sama lain. Diplomasi tidak dapat dipisahkan dari politik luar negeri, tetapi keduanya bersama-sama merupakan kebijakan eksekutif-kebijakan untuk menetapkan strategi, diplomasi, dan taktik”.²⁹

Diplomasi menurut Jack C. Plano dan Roy Olton dalam buku *The International Relations Dictionary* yang dikutip oleh Sumaryo Suryokusumo dalam buku *Praktik Diplomasi* mengatakan bahwa:

“Diplomasi berkaitan dengan seluruh proses dalam hubungan luar negeri, termasuk perumusan kebijakan dan pelaksanaannya. Dalam arti luas, Diplomasi dan politik luar negeri suatu negara adalah sama, namun dalam arti yang lebih sempit dan tradisional, diplomasi terkait dengan cara-cara dan mekanisme, sedangkan politik luar negeri

²⁷ James P. Muldoon, *Multilateral Diplomacy And The United Nation Today*, Westview Press, Oxford, 1999, hal. 1

²⁸ Sumaryo Suryokusumo, *Praktik Diplomasi*, bpIblam, Jakarta, 2004, hal. 7.

²⁹ Victor Wellesley, *Diplomacy in Fetters*, 1944, hal. 10. yang dikutip oleh Ibid Sumaryo.

menyangkut tujuan dan maksud. Dalam arti yang lebih terbatas ini, maka diplomasi mencakup teknik operasional di mana suatu negara mencari kepentingannya di luar yuridiksinya”.³⁰

Ada baiknya untuk membedakan kebijakan luar negeri atau politik luar negeri dengan diplomasi. Hubungan keduanya yang sangat erat membentuk dan menciptakan peran suatu negara dalam politik internasional. Kadang-kadang sangat sukar dalam praktiknya untuk dibedakan satu sama lain. Hal ini bisa terjadi jika seseorang menyetujui pandangan bahwa kebijakan tersebut merupakan sesuatu yang dianut oleh pemerintahannya, sesuai dengan pepatah bahwa perbuatan itu lebih berarti daripada kata-kata. Politik luar negeri suatu negara lazimnya akan terdiri dari tujuan dan prinsip-prinsipnya di mana negara itu berusaha untuk meningkatkan urusan-urusan internasional. Pada umumnya, prinsip dan tujuan tersebut dinyatakan secara terbuka atau dapat disimpulkan dari pernyataan-pernyataan yang bersifat umum. Diplomasi adalah cara dimana pemerintah berusaha mencapai tujuan dan mendapatkan dukungan dari prinsip-prinsip tersebut. Hal itu merupakan proses politik, di mana politik luar negeri suatu negara pertama-tama dipertaruhkan, kemudian diarahkan untuk tujuan dan prinsip tersebut untuk mempengaruhi kebijakan dan sikap dari negara lain.³¹

Sebagai sebuah proses komunikasi diplomasi mempunyai 3 elemen penting: Negosiasi, Pertanda, dan Diplomasi Publik. Negosiasi dapat terjadi ketika dua atau lebih aktor berkomunikasi antara satu dan yang

³⁰ Jack C. Plano dan Roy Olton, *The International Relations Dictionary*, Fourth Edition Longman California, 1998, hal. 241 yang dikutip oleh ibid Sumaryo, hal. 53.

³¹ Op Cit Sumaryo Suryokusumo, hal. 56.

lainnya. Baik itu dilakukan secara langsung maupun tidak langsung (lewat perantara). Pertanda menunjuk pada perkataan atau perbuatan yang ditujukan untuk mengirim pesan kepada pemerintah lain. Sedangkan Diplomasi Publik merupakan pergeseran model komunikasi tradisional antar pemerintah.³² Sedangkan cara-cara yang digunakan menurut Morgenthau ada tiga: Persuasi, Kompromi, dan Ancaman Kekuatan.³³

Dalam peningkatan kerjasama perdagangannya dengan Amerika Serikat, Indonesia menggunakan strategi melalui 3 (tiga) pilar negosiasi perdagangan yang meliputi: Multilateral yang bertumpu pada sistem perdagangan multilateral (WTO), Regional yang berfokus pada APEC dan Bilateral yang berorientasi pada kerjasama perdagangan bilateral.³⁴

Ketiga pilar kerjasama ini bagi Indonesia sebagai negara berkembang sangat penting dilakukan karena antara satu pilar dengan pilar yang lainnya mempunyai karakteristik yang berbeda, namun satu sama lain saling menunjang bahkan bersifat komplementer. Langkah ini perlu terus dilanjutkan bahkan ditingkatkan utamanya dalam kerangka menuju pengembangan ekspor pertaniannya sehingga dapat meminimalisasi adanya hambatan-hambatan non tarif ketiga negara tersebut.

Dengan semakin besarnya perdagangan dua arah yang terjadi, agenda perdagangan internasional sekarang yang berada di bawah kontrol WTO bergerak semakin cepat. Sehingga isu perdagangan mampu menggeser peranan isu-isu yang ada pada masa lalu berada pada lingkup

³² John T. Rourke, Mark A. Bowyer. *International Politics On The World Stage*

³³ Morgenthau, Hans J., *Politik Antar Bangsa* (edisi 3), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1991

³⁴ *Departemen Perdagangan Selesaikan Sejumlah Perjanjian Dagang Internasional*, diakses tanggal 24 November 2007 tersedia di <http://www.depdag.ditjenkpi.go.id>

domestik atau minimal tidak berhubungan dengan perdagangan internasional.³⁵ Sebagai gantinya misi-misi diplomasi di titikberatkan pada isu-isu yang sifatnya non-idiologis seperti ekonomi dan perdagangan internasional. Sejak berakhirnya perang dingin, maka isu-isu diplomasi berada pada seputaran ketergantungan ekonomi dan sengketa dagang.

Diplomasi perdagangan merupakan salah satu instrumen penting yang menentukan dalam memperjuangkan kepentingan nasional guna memperoleh akses pasar internasional khususnya dalam era sistem perdagangan multilateral (WTO). Partisipasi Indonesia dalam berbagai perundingan internasional baik dalam forum multilateral, regional dan bilateral berkembang sangat cepat dan memiliki dampak yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, sosial dan politik Indonesia. Strategi diplomasi Indonesia dalam menghadapi perundingan perdagangan internasional melalui pendekatan 3 (tiga) pilar negosiasi perdagangan yang meliputi: Multilateral yang bertumpu pada sistem perdagangan multilateral (WTO), Regional yang berfokus pada APEC dan Asean, Bilateral yang berorientasi pada penajagan pengembangan Free Trade Agreement (FTA). Oleh karena itu, Indonesia harus berperan aktif dalam setiap perundingan tersebut guna menghasilkan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia.

Dari kemampuan diplomasi inilah, Indonesia terus berupaya melakukan perjanjian-perjanjian yang saling menguntungkan untuk meraih tujuan pendapatan yang semakin baik dari sektor perdagangan luar

³⁵ James P. Muldoon, Jr., et. al. *Multilateral Diplomacy and The United Nation Today*, Westview Press, Colorado 1999, hal. 88

negeri khususnya pada kinerja ekspor komoditi pertanian Para ahli diplomasi dan pemimpin negara berperan aktif demi tercapainya kesepakatan-kesepakatan kerjasama perdagangan dengan Amerika Serikat untuk menghilangkan atau minimal mengurangi hambatan non tarif yang ada.

D. Hipotesa

Berdasarkan kerangka pemikiran dan permasalahan di atas, maka penulis mencoba membuat dan merumuskan hipotesis. Hipotesis dapat diartikan sebagai dugaan awal atau jawaban sementara terhadap permasalahan, maka penulis merumuskan hipotesis sebagai berikut:

“Strategi yang diterapkan oleh Indonesia menghadapi hambatan non-tarif komoditi ekspor pertanian ke Amerika Serikat, adalah dengan melalui forum kerja sama multilateral dengan Amerika Serikat dan WTO dalam Agreement on Agriculture (AoA) dan yang berkaitan dengan SPS (Sanitary and Phytosanitary).

E. Jangkauan Penelitian

Dalam upaya untuk membatasi pembahasan agar tidak terlalu luas dan semakin kabur maka penulis memberikan batasan pembahasan pada hubungan perdagangan internasional Indonesia dengan Amerika Serikat dalam menghadapi hambatan non tarif komoditi ekspor pertanian pada masa transisi Orde Baru ke masa pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu yang dipimpin Presiden Yudhoyono saat ini.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan penulis dalam mencari informasi yang dibutuhkan menggunakan metode kepastakaan (*Library Research*), adalah pengumpulan data atau informasi dengan cara membaca atau mempelajari buku-buku referensi, majalah ilmiah, dan buku-buku teks yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.

2. Jenis Data

Jenis data yang dipergunakan oleh penulis dalam penyusunan skripsi ini berupa data sekunder dari literatur (buku, jurnal ilmiah, media cetak dan situs internet).

G. Sistematika Penulisan

Secara mendasar bahwa tulisan ini mengusung lima bab, antara lain:

BAB I PENDAHULUAN, meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, hipotesa, kerangka konseptual, jangkauan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Mengulas tentang pandangan terhadap hubungan perdagangan Indonesia dengan Amerika Serikat termasuk sejarah perdagangan kedua bangsa

BAB III Mengulas tentang hambatan hambatan non tarif komoditi ekspor pertanian Indonesia ke Amerika Serikat

BAB IV Mengulas tentang strategi dan peran pemerintah Indonesia dalam mengatasi hambatan-hambatan non tarif komoditi ekspor pertanian ke Amerika Serikat.

BAB V Kesimpulan