

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

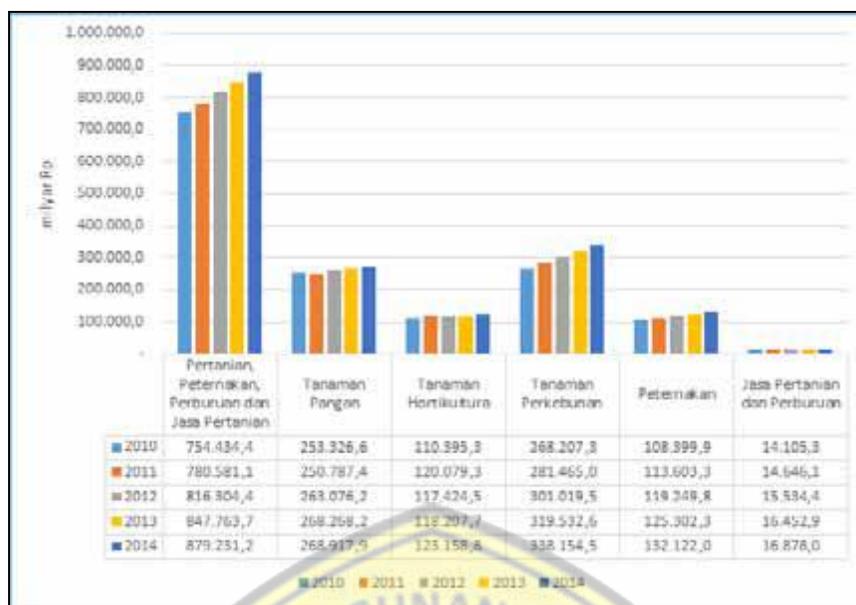
Indonesia merupakan salah satu Negara yang menjadi tujuan impor bagi Negara-negara besar penghasil produk berkualitas seperti produk hortikultura. Impor produk hortikultura yang dilakukan Indonesia bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan pangan yang berkualitas. Hortikultura memegang peran penting dan strategis karena perannya sebagai komponen utama pada Pola Pangan Harapan. Komoditas hortikultura khususnya sayuran dan buah-buahan memegang bagian terpenting dari keseimbangan pangan, sehingga harus tersedia setiap saat dalam jumlah yang cukup, mutu yang baik, aman konsumsi, harga yang terjangkau, serta dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat. Jumlah penduduk Indonesia yang besar sebagai konsumen produk hortikultura yang dihasilkan petani, merupakan pasar yang sangat potensial. Komoditas hortikultura juga mempunyai nilai ekonomi yang tinggi, sehingga usaha agribisnis hortikultura (buah, sayur, florikultura dan tanaman obat) dapat menjadi sumber pendapatan bagi masyarakat dan petani baik berskala kecil, menengah maupun besar. Selain itu komoditas hortikultura memiliki keunggulan berupa nilai jual yang tinggi, keragaman jenis, ketersediaan sumber daya lahan dan teknologi, serta potensi serapan pasar di dalam negeri dan internasional yang terus meningkat. Pasokan produk hortikultura nasional diarahkan untuk memenuhi kebutuhan konsumen dalam negeri, baik melalui pasar tradisional, pasar modern, maupun pasar luar negeri (RENSTRA Dirjen Hortikultura 2010, hlm.1).

Hortikultura merupakan komoditas yang akan memiliki masa depan sangat cerah menilik dari keunggulan komparatif dan kompetitif yang dimilikinya dalam pemulihan perekonomian Indonesia waktu mendatang. Oleh karena itu Indonesia harus berani untuk memulai mengembangkannya. Sesuai dengan program utama

Pemerintah Pusat dibidang pertanian yaitu pembangunan berkelanjutan, salah satunya dengan diversifikasi pangan yang tertuang dalam Rencana Strategis Kementerian Pertanian RI 2010-2014, maka pengembangan komoditi hortikultura tidak boleh diabaikan. Menteri Pertanian (Mentan) Republik Indonesia, Suswono (2010) menyatakan bahwa:

Produk hortikultura Indonesia sebenarnya sangat beragam jenisnya, dan hal ini seharusnya bisa menjadi salah satu modal berharga untuk bisa bersaing, baik di pasar domestik maupun global. Namun hal itu juga perlu ditunjang dengan peningkatan daya saing dan pencitraan produk yang baik.

Pembangunan hortikultura telah memberikan sumbangan yang berarti bagi sektor pertanian maupun perekonomian nasional, yang dapat dilihat dari nilai Produk Domestik Bruto (PDB), jumlah rumah tangga yang mengandalkan sumber pendapatan dari sub sektor hortikultura, penyerapan tenaga kerja dan peningkatan pendapatan masyarakat. Pembangunan hortikultura juga meningkatkan nilai dan volume perdagangan internasional atas produk hortikultura nasional dan ketersediaan sumber pangan masyarakat. Salah satu indikator ekonomi makro yang cukup penting untuk mengetahui peranan dan kontribusi subsektor hortikultura terhadap pendapatan nasional adalah dengan melihat nilai Produk Domestik Bruto (PDB).



Sumber : BPS Pusdatin

Grafik 1. Nilai PDB Hortikultura Tahun 2010 – 2014 Berdasarkan Harga Berlaku (Trilyun Rupiah).

Kontribusi hortikultura pada pembentukan PDB memperlihatkan kecenderungan meningkat, baik pada PDB kelompok komoditas maupun keseluruhan PDB Hortikultura. Pada tahun 2010, PDB Hortikultura sebesar Rp. 101 Milyar naik menjadi Rp.123 Milyar pada tahun 2014 (Dirjen Hortikultura. 2014). Perkembangan Nilai PDB Hortikultura Nasional sejak tahun 2010 sampai 2014 per kelompok komoditas dapat dilihat pada **Grafik 1** diatas.

Indonesia sangat berpotensi untuk mengembangkan komoditas hortikultura buah dan sayuran segar karena peluang pasar di dalam maupun di luar negeri cukup tinggi. Menurut Supartha (2010) Letak Indonesia di daerah tropika dengan keragaman spesiesnya yang spesifik-tropika, serta topografinya memungkinkan tumbuhnya produk sub-tropika, sangat mendukung pemanfaatan peluang tersebut. Namun dari hal tersebut, Indonesia masih belum mampu mengembangkan produksi hortikultura untuk dijadikan pemasukan dari ekspor hasil produk

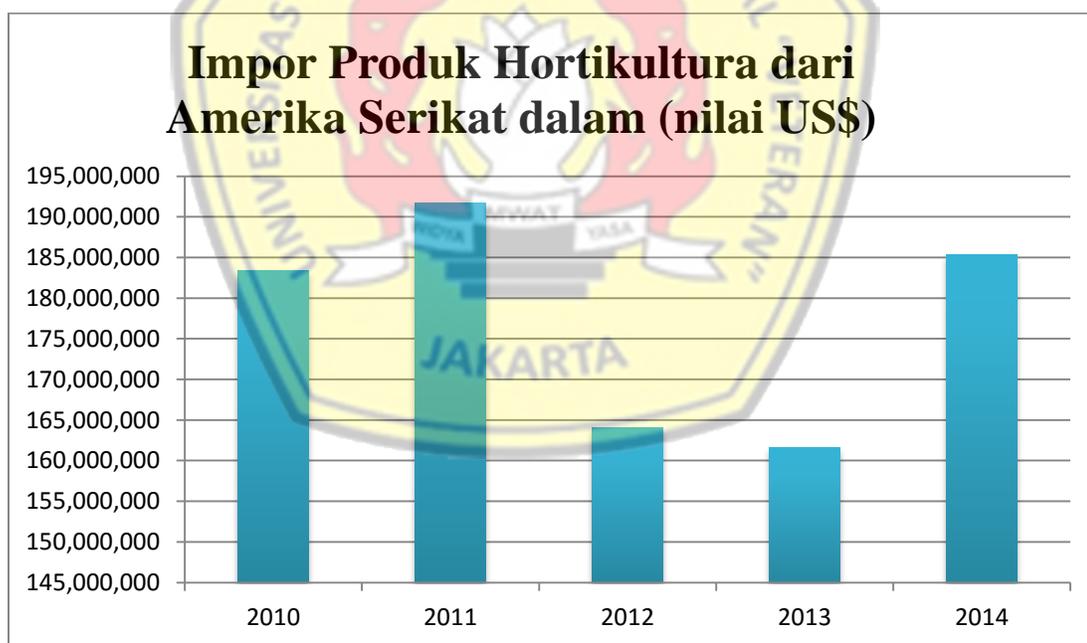
hortikultura, hal tersebut dikarenakan besarnya produk hortikultura impor yang merambah pasar domestik Indonesia.

Mitra dagang utama komoditas pertanian Indonesia untuk impor adalah Amerika Serikat, Australia dan Brazil. Amerika Serikat merupakan Negara utama yang mengimpor komoditas pertaniannya ke Indonesia. Nilai impor produk hortikultura yang berasal dari Amerika Serikat pada 2010-2011 mencapai US\$ 3,75 milyar (lihat **Grafik 2**). Hal tersebut menjadi persoalan yang sangat berarti bagi Indonesia, besarnya produk hortikultura impor dari Amerika Serikat merupakan sebuah ketimpangan terutama jika dibandingkan dengan produksi produk hortikultura domestik.

Dalam rangka pengaturan proses impor produk hortikultura, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 60 Tahun 2012 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 60 Tahun 2012 tentang Perubahan Ketentuan Impor Produk Hortikultura, dan mulai resmi diberlakukan sejak tanggal 28 September 2012. Kedua peraturan ini diterbitkan dengan tujuan pengamanan pangan dan bahan baku industri sekaligus dalam rangka pembenahan standar produk pertanian (khususnya produk hortikultura) dengan tujuan untuk meningkatkan daya saing Indonesia dalam perdagangan internasional.

Pada Permentan Nomor 60 Tahun 2012, menjelaskan bahwa impor produk hortikultura baik dalam bentuk produk hortikultura segar untuk tujuan konsumsi, produk hortikultura untuk bahan baku industri maupun produk hortikultura olahan, hanya dapat dilaksanakan setelah memperoleh surat Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH) yang diterbitkan oleh Kementerian Pertanian. Selain persyaratan RIPH, Permendag Nomor 60 Tahun 2012 juga mengatur bahwa importir yang diijinkan untuk melakukan pemasukan produk hortikultura ke dalam wilayah Indonesia adalah importir yang telah mengantongi ijin baik sebagai Importir Produsen Produk Hortikultura (IP) maupun Importir Terdaftar Produk Hortikultura (IT). Impor hanya dapat dilaksanakan setelah memperoleh persetujuan impor dari Kementerian Perdagangan.

Pengaturan impor hortikultura yang dilakukan Indonesia menuai dampak terhadap Amerika Serikat. Penurunan produk hortikultura dari Amerika Serikat ke Indonesia mengalami penurunan dalam jangka 1 tahun karena adanya ketentuan pengaturan impor produk hortikultura, (lihat **Grafik 2**) Nilai impor produk hortikultura yang berasal dari Amerika Serikat pada 2010-2011 mencapai US\$ 3,75 milyar. Dengan nilai impor pada tahun 2011 sebesar US\$ 1,92 milyar sedangkan pada tahun 2012 nilai impor produk hortikultura dari Amerika Serikat US\$ 1,62 milyar. Penurunan yang cukup signifikan sangat terlihat, hal tersebut karena dampak dari pengendalian impor produk hortikultura yang dilakukan Indonesia.



Sumber: Data base Kementerian Pertanian RI

Grafik 2. Impor Produk Hortikultura dari Amerika Serikat 2010-2014

Kebijakan pemerintah Indonesia di sektor agribisnis disorot oleh sejumlah Negara, Salah satu kebijakan yang dilakukan Indonesia yang menuai gugatan di WTO adalah kebijakan pengetatan impor produk hortikultura. Amerika Serikat mengeluhkan tindakan Indonesia dalam pengetatan impor produk hortikultura tersebut. Amerika Serikat menilai kebijakan pengetatan impor tersebut merupakan bentuk dan upaya melindungi industri dalam negeri. Cara-cara seperti ini dinilai Amerika Serikat melanggar aturan WTO (Handoyo, 2013). Amerika Serikat melihat bahwa salah satu *fair treatment* yang sudah disepakati di WTO dilanggar oleh Indonesia. Kebijakan *safeguard* produk hortikultura yang dilakukan oleh Indonesia dirasa merugikan pihak Amerika Serikat, yang sudah berlangganan untuk ekspor produk hortikulturanya ke Indonesia. Amerika Serikat menilai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Indonesia tidak sesuai dengan ketentuan yang ada di WTO pada peraturan WTO mengenai *Import Licensing* ayat 1.2 , 3.2 , 3.3 karena pembatasan impor produk hortikultura Amerika Serikat. Amerika menganggap alasan Indonesia untuk melindungi produsen dalam negeri tidak masuk akal, karena sudah jelas dinyatakan WTO bahwa pasar bebas yang memudahkan transaksi yang dilakukan oleh anggota-anggotanya. Akhirnya pada 26 Maret 2013 Amerika Serikat membentuk panel sengketa perdagangan di WTO dan meminta Indonesia untuk berunding ke meja perundingan WTO untuk membahas permasalahan peraturan impor hortikultura untuk menemukan kesepakatan bersama dengan melalui tahap penyelesaian sengketa di WTO hingga penentuan ketetapan panel terbentuk.

I.2 Perumusan Masalah

Dari latar belakang yang sudah diuraikan sebelumnya dapat diketahui bahwa Kebijakan Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Menteri Perdagangan RI No.60 Tahun 2012 tentang ketentuan Impor produk Hortikultura dan Peraturan Menteri Pertanian No.60 Tahun 2012 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH), menuai respon dari Amerika Serikat sebagai pihak eksportir produk hortikultura ke Indonesia yang merasa dirugikan karena peraturan tersebut, kemudian Amerika Serikat membawa permasalahan ini ke meja perundingan *World Trade Organization* (WTO). Sehingga dalam penyelesaian sengketa tersebut, memunculkan pertanyaan bagi penulis **“Bagaimana upaya yang dilakukan Indonesia dalam menyikapi gugatan Amerika Serikat terkait kebijakan Impor produk hortikultura di WTO pada tahun 2012-2015?”**

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan ini adalah:

- a. Menjelaskan latar belakang Kebijakan Pengendalian Impor Produk Hortikultura oleh Indonesia.
- b. Menganalisis proses penyelesaian sengketa dagang antara Indonesia dan Amerika Serikat di WTO terkait Impor Produk Hortikultura.
- c. Menganalisis upaya yang dilakukan Indonesia dalam menyelesaikan sengketa dagang dengan Amerika Serikat terkait Impor Produk Hortikultura.

I.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari permasalahan ini adalah:

I.4.1 Manfaat Praktis

Penulis berharap dari penelitian ini dapat memperluas wawasan sekaligus memperoleh pengetahuan empirik mengenai proses penyelesaian sengketa dagang di WTO.

I.4.2 Manfaat Akademis

Manfaat akademis dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan rujukan bagi mahasiswa Hubungan Internasional lainnya yang ingin melakukan kajian terhadap penyelesaian sengketa dagang di WTO.

I.5 Tinjauan Pustaka

Untuk menjawab rumusan permasalahan penelitian ini, peneliti melakukan tinjauan terhadap karya akademis atau penelitian yang memiliki kemiripan dan atau berhubungan dengan penelitian ini. Adapun beberapa tulisan yang dijadikan tinjauan bagi penulis antara lain, yaitu :

Leni Marliyana dan Oentoeng Wahjoe, Universitas Islam Bandung, 2015. Berjudul “Analisis terhadap Kebijakan Impor Produk Hortikultura Indonesia Tahun 2012 sebagai Tindakan *Safeguard* Ditinjau Berdasarkan Hukum Perdagangan Internasional (GATT/WTO)” Dalam penelitian ini dijelaskan bahwa adanya *trade remedy* yang dilakukan oleh suatu Negara untuk mengantisipasi impor antara lain penetapan Bea Masuk Anti Dumping (BMAD), Bea Masuk Imbalan (BMI), tindakan pengamanan (*safeguard*) berupa bea masuk tambahan dan pembatasan impor. Dalam penelitian ini juga dijelaskan bahwa Indonesia pernah menerapkan tindakan *trade remedy* pada komoditas hortikultura impor pada tahun 2012 yang menuai respon dari Amerika Serikat.

Trade remedy diperlukan mengingat impor, baik yang dilakukan secara tidak jujur (*unfair trade*) maupun dengan jujur (*fair trade*) tidak jarang dapat

merugikan industry dalam negeri. Contoh impor secara *unfair trade* yang merugikan adalah *dumping*, yaitu tindakan menjual sebuah barang ke pasar Negara lain dengan harga yang lebih murah dari pada 'harga normal' barang tersebut. Selain itu, ada pula subsidi yaitu bantuan atau insentif yang diberikan pemerintah suatu Negara kepada para pelaku ekonomi negaranya. Sedangkan impor dengan jujur tetapi dapat merugikan industri dalam negeri adalah impor yang melonjak secara cepat dan tidak wajar.

Adapun *trade remedy* yang dapat dilakukan untuk mengantisipasi impor yang dapat merugikan antara lain melalui penetapan Bea Masuk Anti Dumping (BMAD), Bea Masuk Imbalan (BMI) dan tindakan pengamanan (*safeguard*) berupa bea masuk tambahan dan pembatasan impor. *Trade remedy* pun sangat penting untuk melindungi industry dalam negeri Indonesia. Hal ini dikarenakan di satu sisi Indonesia seringkali mendapat tuduhan tindakan dumping, subsidi atau *safeguard*, tetapi di sisi lain semakin pula banyak produk impor yang masuk dengan jumlah yang terus melonjak naik untuk komoditas tertentu. Akibatnya industri dalam negeri mengalami kerugian dan bahkan berdampak pada perekonomian nasional.

Dalam keanggotaan di WTO, ada beberapa sengketa yang melibatkan Indonesia di tahap penyelesaian panel, di samping sudah barang tentu penyesuaian melalui tahap konsultasi. Salah satunya, Indonesia pernah menerapkan tindakan *trade remedy* pada komoditas hortikultura impor pada tahun 2012.

Dengan adanya kebijakan strategis nasional terhadap hortikultura impor, pada awal tahun 2013 Amerika Serikat (AS) memberikan notifikasi dengan keberatan terhadap Indonesia kepada WTO karena Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura, dan lebih khususnya lagi, Permentan No.60 tahun 2012 tentang Rencana Impor Produk Hortikultura (RIPH) dianggap tidak konsisten dengan ketentuan Perdagangan Dunia. Persoalan utama yang menjadi gugatan Amerika Serikat kepada Indonesia adalah adanya larangan impor yang termuat dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 60 tahun 2012 untuk enam

jenis buah lokal, empat jenis produk sayuran dan tiga jenis bunga, karena komoditas itu tidak mendapatkan formal Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH). Alasan utama yang disampaikan pemerintah adalah bahwa produk hortikultura yang dihasilkan di dalam negeri masih cukup untuk memenuhi permintaan produk hortikultura yang terus berkembang. Amerika Serikat menilai bahwa kebijakan impor yang diterapkan Indonesia dinilai kompleks dan berdampak buruk bagi kegiatan ekspor produk hortikultura dari Amerika Serikat. Sedangkan Indonesia mengeluarkan kebijakan tersebut guna melindungi industri dalam negerinya.

Perbedaan penelitian tersebut terhadap skripsi saya adalah kurang dijelaskannya gugatan yang dilakukan Amerika Serikat ke WTO terkait kebijakan impor produk hortikultura Indonesia, serta tidak adanya tahapan penyelesaian sengketa di WTO. Sedangkan persamaan penelitian tersebut bakal skripsi, adalah pada kebijakan pemerintah melalui Permentan No. 60 Tahun 2012 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH) yang menjadi kebijakan Indonesia dalam melindungi industri dalam negeri hingga mendapatkan gugatan dari Amerika Serikat untuk dibawa ke meja perundingan WTO.

Skripsi Maria Elyza Larasati, Universitas Padjajaran, 2014. Berjudul “larangan impor produk hortikultura yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia.” Dalam tulisannya, Larasati memfokuskan kepada laporan US kepada WTO yang memprotes keluarnya kebijakan larangan impor hortikultura. Larasati juga menyimpulkan bahwa Indonesia melanggar sejumlah aturan dalam GATT 1994 serta *Agreement on Import Licensing Procedures*. Larasati mengajukan dua rekomendasi bagi pemerintah Indonesia untuk menghadapi upaya protes dari Amerika tersebut yaitu:

- Pemerintah Indonesia harus mempublikasikan dengan segera jika melakukan perubahan pada peraturan perdagangannya melalui WTO agar para Negara anggota lainnya dapat mengetahui dan tercipta transparansi aturan-aturan perdagangan. Pemerintah Indonesia juga meningkatkan kualitas produk lokal agar mampu bersaing dengan produk impor dari

pada melakukan pembatasan impor. Pemerintah Indonesia dapat berupaya untuk mengundang investor dari luar untuk mengembangkan penelitian dalam bidang pertanian agar kualitas lokal sesuai dengan standar internasional.

- Dalam kasus ini, pemerintah Indonesia telah menerbitkan sejumlah Peraturan Menteri Pertanian dan Peraturan Menteri Perdagangan yang baru Peraturan Menteri Pertanian No. 85,86,87 Tahun 2013 untuk menggantikan peraturan yang lama yang dianggap bertentangan dengan aturan-aturan WTO. Oleh karena itu pemerintah Indonesia dapat menyatakan keinginannya kepada WTO untuk tidak menggunakan lagi aturan-aturan dan persyaratan impor yang dianggap merugikan karena Indonesia telah melakukan perubahan aturan-aturan tersebut sehingga AS dan para Negara anggota mengetahuinya. Dengan begitu dapat tercipta *mutually agreed solution* dalam kasus ini (Larasati, 2014).

Perbedaan dari skripsi tersebut terhadap penelitian yang akan saya lakukan adalah pada skripsi tersebut hanya dijelaskan adanya protes Amerika Serikat terhadap ketentuan impor produk hortikultura yang dibuat oleh Indonesia di WTO tanpa dijelaskan bagaimana cara penyelesaian sengketa tersebut. Dalam skripsi yang akan saya buat, akan dijelaskan bagaimana cara penyelesaian sengketa terkait ketentuan impor hortikultura yang dilakukan Indonesia dengan Amerika Serikat sebagai pihak penggugat di WTO serta upaya yang dilakukan Indonesia dalam menyelesaikan tahapan sengketa tersebut. Sedangkan persamaan bakal skripsi yang akan saya buat, kebijakan pemerintah dalam impor produk hortikultura dalam kerangka *safeguard measures*.

Muchjidin Rahmat dkk, Jurnal “Kajian Kebijakan Pengendalian Impor Produk Hortikultura” membahas mengenai kebijakan yang diambil pemerintah dalam mengendalikan impor hortikultura. Di era perdagangan global, kebijakan perdagangan menjadi sangat penting. Secara umum kebijakan perdagangan pada dasarnya terdiri dari kebijakan ekspor dan kebijakan impor.

Kebijakan tersebut merupakan implementasi dari fungsi pemerintah di sector perdagangan luar negeri seperti fungsi *trade advocacy*, *market penetration*, akses ke pasar dan lain-lain. Kebijakan perdagangan Indonesia harus disesuaikan dengan kesepakatan yang sudah ada di WTO, kebijakan tersebut harus sejalan dengan kesepakatan yang telah ditandatangani. Dalam rangka memaksimalkan dampak positif dan meminimalkan dampak negatif dari impor produk hortikultura, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH). Dalam hal ini, RIPH hanya mengatur impor produk hortikultura bukan melarang impor. Pengaturan/pengendalian impor tersebut untuk menjamin penyediaan produk hortikultura dan melindungi petani hortikultura dalam negeri untuk memotivasi petani meningkatkan produksi hortikultura domestic.

Permentan No.47/2013 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH) diterbitkan pada tanggal 19 April 2013 sebagai penyempurnaan Permentan sebelumnya (No.60/2012). Permendag No.60/2012 juga direvisi menjadi Permendag No. 47/2013), Permentan 60/2012 secara eksplisit tidak menyebut untuk melindungi kepentingan nasional khususnya petani hortikultura, tetapi untuk memberikan kepastian layanan bagi calon importir produk hortikultura tentang impor produk sejenis di dalam negeri, konsumsi domestik, ketersediaan produk di dalam negeri, potensi mendistorsi pasar, dan waktu panen. Salah satu faktor penting untuk mengendalikan impor adalah peningkatan produksi hortikultura bermutu dengan harga bersaing. Untuk menghasilkan produksi hortikultura bermutu, perlu dilakukan dengan pendekatan komprehensif dengan memperhatikan keseluruhan aspek dan segmen agribisnis dari hulu sampe ke hilir serta perangkat penunjangnya. Untuk memaksimalkan nilai guna dari produksi yang melimpah, perlu sistem logistic berupa pergudangan yang memungkinkan dapat disimpannya hasil produksi pada saat panen. Kebijakan sistem resi gudang (SRG) perlu dikembangkan lebih serius untuk diterapkan pada komoditi hortikultura, serta perbaikan penyediaan data yang akurat mutlak diperlukan untuk memperbaiki rumusan kebijakan yang baik. Ketersediaan data produksi secara rinci per

bulan dan per daerah akan memperbaiki ketepatan analisa dan rumusan kebijakan.

Perbedaan jurnal ini terhadap penelitian yang akan saya buat yaitu hanya dijelaskannya peraturan atau kebijakan yang dibuat Indonesia dalam mengatur impor hortikultura, tidak adanya pihak yang merespon kebijakan tersebut. Pada skripsi yang akan dibuat, akan saya jelaskan adanya respon dari pihak penggugat yaitu Amerika Serikat terhadap kebijakan impor hortikultura Indonesia yang dibawa ke WTO untuk diselesaikan di meja perundingan sengketa dagang WTO. Sedangkan persamaan bakal skripsi saya, kebijakan pemerintah Indonesia dalam mengatur dan mengendalikan impor produk hortikultura Indonesia melalui penerapan peraturan yang dibuat pemerintah Indonesia.

I.6 Kerangka Pemikiran

Untuk membahas permasalahan mengenai Upaya Indonesia dalam Menyelesaikan Sengketa Dagang dengan Amerika Serikat di *World Trade Organization* (WTO) Terkait Impor Produk Hortikultura digunakan teori sengketa dagang, kepentingan nasional, dan konsep hortikultura.

I.6.1 Kepentingan Nasional

Menurut Mochtar Masoed (1994, hal. 139) menyatakan bahwa kepentingan nasional merupakan konsep yang paling populer dalam analisa hubungan internasional, baik untuk mendeskripsikan, menjelaskan, meramalkan, maupun menganjurkan perilaku internasional. Konsep kepentingan nasional merupakan dasar untuk menjelaskan perilaku suatu Negara. Kepentingan nasional tersusun dari unsur-unsur kebutuhan pokok Negara yaitu pemeliharaan diri yang berarti kemampuan menggunakan segala sumber daya yang dimiliki untuk menjaga eksistensi atau kelangsungan hidup, kemerdekaan berarti bebas menentukan nasib sendiri, terbebas dari penjajah atau intervensi asing, integritas wilayah yang berarti memiliki persatuan wilayah, keamanan militer yang berarti kemampuan yang dimiliki suatu Negara untuk dapat melindungi dirinya dari adanya ancaman

dari luar, serta kekuatan ekonomi yang merupakan kebutuhan pokok suatu Negara.

Hans J. Morgenthau, kepentingan nasional (*national interest*) merupakan pilar utama bagi teorinya tentang politik luar negeri dan politik internasional yang realis. Pemikiran Morgenthau didasarkan pada premis bahwa strategi diplomasi harus didasarkan pada kepentingan nasional, bukan pada alasan-alasan moral, legal dan ideologi yang dianggapnya utopis dan bahkan berbahaya. Ia menyatakan kepentingan nasional setiap negara adalah mengejar kekuasaan, yaitu apa saja yang bisa membentuk dan mempertahankan pengendalian suatu negara atas negara lain. Hubungan kekuasaan atau pengendalian ini bisa diciptakan melalui teknik-teknik paksaan maupun kerjasama. Morgenthau membangun konsep abstrak yang artinya tidak mudah di definisikan, yaitu kekuasaan (*power*) dan kepentingan (*interest*), yang dianggapnya sebagai sarana dan sekaligus tujuan dari tindakan politik internasional. Para pengkritiknya, terutama ilmuwan dari aliran saintifik, menuntut definisi operasional yang jelas tentang konsep-konsep dasar itu. Tetapi Morgenthau tetap bertahan pada pendapatnya bahwa konsep-konsep abstrak seperti kekuasaan dan kepentingan itu tidak dapat dan tidak boleh dikuantifikasikan. Menurut Morgenthau,

"Kepentingan nasional adalah kemampuan minimum negara untuk melindungi, dan mempertahankan identitas fisik, politik, dan kultur dari gangguan negara lain. Dari tinjauan ini para pemimpin negara menurunkan kebijakan spesifik terhadap negara lain yang sifatnya kerjasama atau konflik" (Morgenthau, 1951).

Daniel S. Papp yang mengatakan bahwa dalam kepentingan nasional terdapat beberapa aspek, seperti ekonomi, ideologi, kekuatan dan keamanan militer, moralitas dan legalitas. Dalam hal ini, yang mana faktor ekonomi pada setiap kebijakan yang diambil oleh suatu Negara selalu berusaha untuk meningkatkan perekonomian Negara yang dinilai sebagai suatu kepentingan nasional. Suatu kepentingan nasional dalam aspek ekonomi diantaranya adalah untuk meningkatkan keseimbangan kerjasama perdagangan suatu Negara dalam

memperkuat sektor industri, dan sebagainya (Papp, 1988, hlm. 29). Kepentingan nasional sering dijadikan tolok ukur atau kriteria pokok bagi para pengambil keputusan (*decision makers*) masing-masing negara sebelum merumuskan dan menetapkan sikap atau tindakan. Bahkan setiap langkah kebijakan luar negeri (*Foreign Policy*) perlu dilandaskan kepada kepentingan nasional dan diarahkan untuk mencapai serta melindungi apa yang dikategorikan atau ditetapkan sebagai "Kepentingan Nasional" (Rudy, 2002, hlm.116).

Dalam hal ini kebijakan Pemerintah Indonesia melalui Permendag No. 60 tahun 2012 dan Permentan No. 60 tahun 2012 melakukan pengendalian akan impor produk Hortikultura yang masuk ke Indonesia. Hal tersebut dilakukan demi memaksimalkan produk Hortikultura domestik untuk mendukung petani domestik dengan mempertimbangkan kemampuan produksi industri pertanian domestik dalam memenuhi kebutuhan pasar, dan sehingga tujuan akhirnya adalah terciptanya swasembada pangan pada berbagai produk pangan. Impor hortikultura yang masuk ke Indonesia dianggap telah berlebihan sehingga mengakibatkan produk hortikultura domestik tidak dapat berkembang, terutama pada produk hortikultura impor dari Amerika Serikat yang masuk ke Indonesia. Pengendalian akan impor hortikultura ini semata-mata bukan hanya menjaga stabilitas produk domestik, tetapi juga menjaga pola pangan masyarakat akan produk hortikultura berkualitas dengan segala aspek keamanan pangan akan produk hortikultura impor.

I.6.2 Sengketa Dagang

Sengketa dagang adalah permasalahan yang muncul diantara hubungan perdagangan antar kedua Negara ketika satu Negara menetapkan suatu kebijakan perdagangan yang bertentangan dengan komitmennya di WTO atau mengambil kebijakan tertentu yang kemudian dianggap merugikan suatu negara lainnya, dan menyebabkan Negara yang dirugikan tersebut menyatakan keberatan atau protes terhadap kebijakan perdagangan yang diberlakukan oleh Negara pengambilan kebijakan perdagangan tersebut (Evy, 2009, hlm. 19-20).

Menurut Peter Van Den Bossche (2005, hlm. 173) *WTO Agreements* mengatur begitu banyak regulasi yang berkaitan dengan perdagangan internasional di bidang barang, jasa, dan aspek – aspek kekayaan intelektual. Mengingat pentingnya dampak dari aturan – aturan tersebut baik dalam bidang ekonomi maupun bidang lainnya, maka tidak mengejutkan apabila anggota WTO tidak selalu setuju dengan interpretasi aplikasi dari beragam aturan ini. Sengketa dapat muncul ketika suatu negara menetapkan suatu kebijakan perdagangan tertentu yang bertentangan dengan komitmennya di WTO atau mengambil kebijakan yang kemudian merugikan kepentingan negara lain. Selain negara yang paling dirugikan atas kebijakan tersebut, negara ketiga yang tertarik pada kasus tersebut dapat mengemukakan keinginannya untuk menjadi pihak ketiga dan mendapat hak – hak tertentu selama berlangsungnya proses penyelesaian sengketa.

Pada *Article IV:3 WTO Agreement* yang menjelaskan bahwa Penyelesaian sengketa dagang di WTO sendiri diatur dalam *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* atau lebih dikenal dengan nama *Dispute Settlement Understanding (DSU)*. Pengaturan tentang DSU ini dipercayakan kepada sebuah badan yang disebut *Dispute Settlement Body (DSB)*, dimana perwakilan dari seluruh anggota WTO berpartisipasi. Penyelesaian sengketa dagang ini dilaksanakan dengan beberapa cara yang diatur dalam DSU, yaitu konsultasi atau negosiasi, pemeriksaan oleh *Panel* dan *Appellate Body*, arbitrase, dan *good offices, conciliation, dan mediation*, dengan yurisdiksi yang bersifat *integrated, compulsory, dan contentious*. Penyelesaian sengketa dalam WTO memiliki empat proses utama, yaitu *Consultations, Panel Proceedings, Appellate Review Proceedings, dan Implementation and Enforcement* (Bossche, hlm. 203).

Penampungan Perselisihan merupakan tanggung jawab dari Badan Penyelesaian Sengketa (Dewan Umum secara samar), yang terdiri dari seluruh anggota WTO. Badan Penyelesaian Sengketa memiliki otoritas tunggal untuk membentuk "panel" ahli untuk mempertimbangkan kasus ini, dan untuk menerima

atau menolak temuan panel atau hasil banding. Ia memantau pelaksanaan peraturan dan rekomendasi, dan memiliki kekuasaan untuk mengotorisasi pembalasan ketika suatu negara tidak sesuai dengan putusan (Walido, hlm. 15-19)

- **Konsultasi (sampai 60 hari).**

Sebelum mengambil tindakan lain negara dalam sengketa harus berbicara satu sama lain untuk melihat apakah mereka dapat menyelesaikan perbedaan mereka sendiri. Jika gagal, mereka juga dapat meminta direktur jenderal WTO untuk menengahi atau mencoba membantu dengan cara lain.

- **Konsultasi dan Mediasi**

Ketentuan diatas mempunyai dua kemungkinan, pertama, apabila konsultasi atau negosiasi gagal, dan apabila para pihak setuju maka sengketa mereka dapat diserahkan kepada dirjen WTO. Dalam tahap ini dirjen WTO akan memberikan cara penyelesaiannya melalui jasa baik, konsultasi, dan mediasi. Kemungkinan kedua, apabila negara termohon tidak memberi jawaban positif terhadap permohonan konsultasi dalam jangka waktu 10 hari, dan apabila negara tersebut menerima permohonan konsultasi namun penyelesaiannya gagal dalam jangka waktu 60 hari maka negara pemohon dapat meminya DSB untuk membentuk suatu panel (pasal 4 ayat 7). Dalam hal keadaan mendesak, misalnya menyangkut pokok sengketa berupa barang yang mudah rusak, jangka waktu tersebut dapat dipersingkat. Dalam hal ini konsultasi dapat dilaksanakan dalam jangka waktu 10 hari permohonan konsultasi. Setelah itu, apabila gagal salah satu pihak dapat meminta pembentukan panel dalam jangka waktu 20 hari. Pasal 4 ayat 10 mensyaratkan negara-negara untuk memberikan perhatian khusus kepada negara-negara sedang berkembang selama konsultasi. Pasal ini menunjukkan bahwa perhatian tersebut diberikan tanpa memperhatikan apakah negara sedang berkembang tersebut adalah negara pemohon atau termohon. Pihak ketiga yang merasa berkepentingan dengan adanya suatu sengketa diatur dalam pasal 4 ayat 11.

Pihak ketiga ini dapat meminta untuk bergabung dalam konsultasi. Permohonannya ini selayaknya diterima apabila pihak pemohon yang pertama kali mengajukan sengketa setuju bahwa kepentingan negara tersebut tercermin dalam sengketa tersebut. Tetapi apabila pihak tersebut tidak menerima adanya permohonan keikutsertaan dalam suatu konsultasi maka pihak ketiga tersebut dapat mengajukan permohonan tersendiri untuk konsultasi.

- **Pembentukan Panel (sampai 45 hari untuk panel yang akan ditunjuk, ditambah 6 bulan untuk panel untuk menyimpulkan).**

Jika konsultasi gagal, negara mengeluh dapat meminta untuk panel yang akan ditunjuk. Negara "di dermaga" dapat memblokir pembentukan panel sekali, tapi ketika Badan Penyelesaian Sengketa bertemu untuk kedua kalinya, pengangkatan tidak lagi dapat diblokir (kecuali ada konsensus terhadap penunjukan panel). Secara resmi, panel adalah membantu Badan Penyelesaian Sengketa membuat keputusan atau rekomendasi. Tapi karena laporan panel tersebut hanya dapat ditolak oleh konsensus dalam Badan Penyelesaian Sengketa, kesimpulannya sulit untuk membatalkan. Temuan panel harus berdasarkan perjanjian dikutip. Laporan akhir panel yang biasanya harus diberikan kepada para pihak yang bersengketa dalam waktu enam bulan. Dalam kasus yang mendesak, termasuk barang-barang tahan lama tentang, batas waktu dipersingkat sampai tiga bulan.

- **Bandung**

Pihak-pihak dalam sengketa dapat mengajukan banding terhadap putusan panel. DSU mensyaratkan bahwa banding dibatasi untuk memperjelas interpretasi hukum atas suatu ketentuan atau pasal dalam perjanjian WTO. Bandung tidak dapat diajukan untuk mengubah bukti-bukti yang ada atau bukti baru yang muncul kemudian. Proses pemeriksaan banding tidak boleh lebih dari 60 hari, sejak para pihak memberitahukan secara formal keinginannya untuk banding. Namun, apabila badan banding tidak dapat memenuhi batas waktu tersebut maka ia dapat memperpanjang hingga maksimum 90 hari. Untuk itu, ia harus memberitahukannya kepada DSB

secara tertulis beserta alasan perpanjangan kapan laporan akan diberikan. Tiga orang dari tujuh orang anggota tetap badan banding akan meneliti setiap adanya permohonan banding. Putusan yang dikeluarkannya dapat berupa penundaan atau perubahan atas suatu putusan panel. Hasil proses pemeriksaan dilaporkan dan disahkan oleh DSB. Namun laporan dan pengesahan keputusan badan banding ini masih tetap dapat dicegah apabila para pihak sepakat untuk tidak dilakukannya pengesahan tersebut.

- **Pelaksanaan Putusan dan Rekomendasi**

Tahap akhir dari proses ini adalah pelaksanaan putusan atau rekomendasi. Hal tersebut diserahkan langsung kepada para pihak dan mereka diberi waktu 30 hari untuk melaksanakan putusan atau rekomendasi tersebut. Jika jangka waktu itu dirasakan tidak mungkin maka para pihak masih diberi waktu yang layak untuk dapat melaksanakannya. Untuk memastikan agar pihak yang dikalahkan melaksanakan rekomendasi atau putusan DSB, pasal 21 ayat 6 menegaskan bahwa DSB akan terus mengawasi pelaksanaan rekomendasi atau putusannya. Pasal tersebut juga merupakan ketentuan baru yang tidak dikenal sebelumnya dalam GATT. Ketentuan pasal tersebut mencerminkan pula bahwa putusan atau rekomendasi DSB sifatnya mengikat. Apabila para pihak, khususnya pihak yang terkena kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu ternyata gagal melaksanakannya maka pihak lainnya dapat meminta wewenang kepada DSB untuk menanggihkan kewajiban-kewajiban lainnya terhadap pihak lainnya itu.

I.6.3 Diplomasi

Ernest Satow dalam Mohammad Shoelhi (2011: 76) merumuskan definisi diplomasi sebagai penerapan kecerdasan dan taktik untuk menjalin hubungan resmi antar pemerintah negara merdeka, meluas hingga ke hubungan mereka dengan negara persemakmuran atau protektorat atau hubungan bisnis antar negara melalui cara-cara damai. Dalam diplomasi, penerapan taktik dan kecerdasan

merupakan hal penting untuk menunjang keberhasilan diplomasi. Keduanya biasanya dirangkai menjadi sebuah konsep diplomasi.

Azeta Tungu dan Tanya Alfredson mendefinisikan diplomasi sebagai sebuah rencana atau metode yang digunakan untuk mencapai kebijakan luar negeri (2008: 6). Dalam konsep ini, sasaran yang akan dicapai tidak terbatas pada masyarakat Internasional tetapi juga pada tatanan masyarakat domestik.

a. *Total/Multitrack Diplomacy*

Indonesia telah memiliki sebuah *Grand Strategy* dalam diplomasi melalui program operasional yang berwujud kebijakan *Total Diplomacy* melalui kebijakan ini, pelaksanaan diplomasi dilakukan melalui beberapa jalur, diantaranya (Marlina 235: 2009):

- 1) *First Track Diplomacy*, yaitu upaya-upaya diplomasi yang dilakukan berdasarkan interaksi pemerintah secara resmi,
- 2) *Second Track Diplomacy*, yaitu upaya-upaya diplomasi yang dilakukan oleh elemen-elemen non pemerintah bagi negosiasi dan persetujuan dalam rangka *first track diplomacy* dengan memanfaatkan informasi penting dari para pelaku *second track diplomacy*.

b. *Two Level Game Diplomacy*

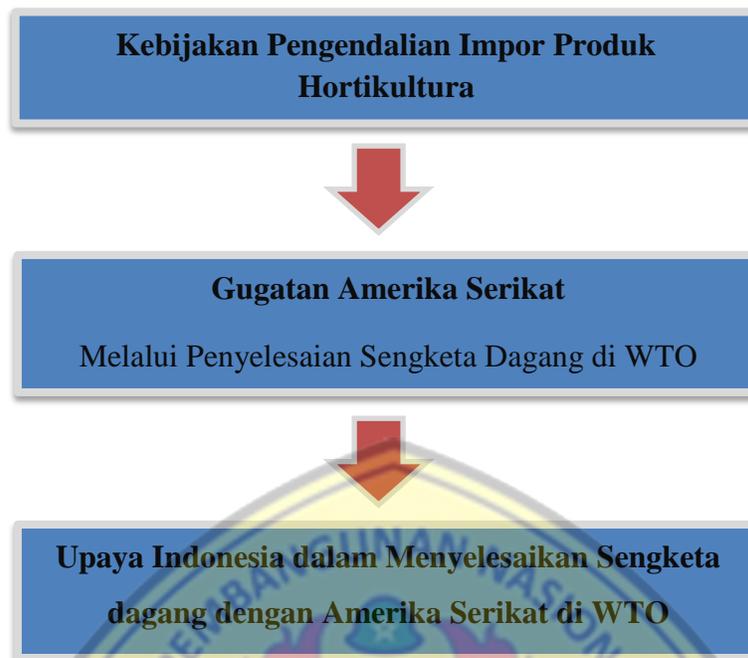
Konsep strategi diplomasi lain yang digunakan dalam penelitian ini adalah konsep "*Two Level Game*" yang dikembangkan oleh Robert D. Putnam. Putnam dalam Ann Corner Wilson (2010: 1) memiliki pendapat bahwa strategi diplomasi merupakan kombinasi dari politik domestik dengan politik Internasional, seorang diplomat maupun pembuat kebijakan lainnya dituntut untuk dapat menyeimbangkan antara tuntutan dari politik internasional dengan tekanan dari politik domestik. Teori yang dikembangkan oleh Putnam ini merupakan pendekatan strategi diplomasi yang melihat dari dua perspektif secara domestik dan internasional dengan menggunakan dua level analisis. Pada level pertama, diplomat dituntut untuk mencapai sebuah kesepakatan. Adapun pada level kedua, diplomat dituntut untuk melakukan negosiasi dengan pihak dalam negeri untuk

memperoleh persetujuan dari politik domestik. Persetujuan dari politik domestik ini selanjutnya menjadi refleksi keberhasilan dari strategi diplomasi yang telah dijalankan (Syarif Hidayat, 2011: 23). Dalam teori tersebut, Putnam menjelaskan pentingnya *win-set*, yakni keberhasilan dalam dua level. Idealnya, keberhasilan diplomasi dapat tercapai apabila kedua rangkaian pertanyaan tersebut dapat terpenuhi dengan baik. Jika diplomasi suatu negara hanya berhasil menjawab pertanyaan pada tingkat pertama namun gagal pada tingkat kedua, maka negara tersebut termasuk *Dovish* karena cenderung lemah dan sering mengalah pada tuntutan asing. Sedangkan negara yang hanya berhasil menjawab pertanyaan pada tingkat kedua namun gagal pada tingkat pertama, maka negara tersebut termasuk *Hawkish* karena memiliki sifat agresif dalam bernegosiasi demi memperjuangkan kepentingan nasionalnya (Jean Frederic Morin, 2003: 4).

I.6.3 Hortikultura

Menurut peraturan menteri perdagangan RI No. 16/M-DAG/PER/4/2013 tentang ketentuan impor produk hortikultura menjelaskan mengenai hortikultura adalah segala hal yang berkaitan dengan buah, sayuran, bahan obat nabati, dan florikultura, termasuk di dalamnya jamur, lumut, dan tanaman air yang berfungsi sebagai sayuran, bahan obat nabati, dan/atau bahan estetika. Produk hortikultura adalah semua hasil yang berasal dari tanaman hortikultura yang masih segar atau yang telah diolah. Produk hortikultura merupakan produk yang dihasilkan dari sektor pertanian. Produk hortikultura merupakan produk masa depan yang eksotik dan sangat dibutuhkan secara berkelanjutan oleh masyarakat Indonesia dan dunia. Potensi pasar produk hortikultura sangat cerah, baik pasar domestik maupun ekspor. Cerahnya prospek pasar domestik ditunjang oleh tingginya jumlah penduduk dan meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Jumlah penduduk Indonesia yang besar sesungguhnya merupakan peluang pasar domestik yang potensial (RUU tentang hortikultura, 2010).

I.7 Alur Pemikiran



I.8 Asumsi

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

- a) Perdagangan Internasional memaksa masing-masing Negara yang terlibat di dalamnya untuk dapat meminimalkan hambatan-hambatan dalam perdagangan dengan tanpa mengorbankan kepentingan nasional masing-masing Negara yang terlibat.
- b) Bahwa dalam penyelesaian sengketa dagang juga turut dipengaruhi oleh adanya institusi internasional atau aktor-aktor non Negara lainnya dimana posisinya pun tak kalah penting dengan Negara sebagai aktor.

I.9 Metode Penelitian

I.9.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan bersifat kualitatif, dimana penulis berupaya memberikan penjelasan mengenai upaya yang dilakukan Indonesia dalam menyelesaikan permasalahan sengketa dagang di WTO dengan Amerika Serikat terkait pengendalian Impor Produk Hortikultura. Metode yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif, yakni suatu bentuk penulisan dengan cara memaparkan dan menjelaskan mengenai masalah yang diangkat secara jelas. Tujuan penelitian ini adalah untuk membuat penjelasan, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat, mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki (Nasir. 2000, hlm. 63).

I.9.2 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data-data yang secara langsung penulis dapatkan dari wawancara, dokumen resmi, serta dari instansi terkait yang menangani masalah ini. Wawancara ini melibatkan narasumber, yaitu narasumber dari Kementerian Pertanian Republik Indonesia dan Kementerian Perdagangan Republik Indonesia.

Data sekunder, yaitu data yang dikumpulkan dari hasil penelitian yang diambil dari berbagai penelitian terdahulu baik yang berupa buku-buku, artikel-artikel yang berasal dari berbagai jurnal ilmiah studi Hubungan Internasional, majalah dan surat kabar serta artikel-artikel yang terdapat dalam situs internet. Untuk data-data sekunder ini, metode pengumpulan data yang penulis gunakan adalah *internet research* dan *documentary research*.

I.9.3 Teknik Analisa Data

Teknik analisa data dilakukan dalam penulisan ini adalah dengan menggunakan penyajian data. Penyajian data adalah kegiatan ketika sekumpulan informasi disusun, sehingga memberi kemungkinan akan adanya penarikan

kesimpulan. Bentuk penyajian data kualitatif berupa teks naratif (berbentuk catatan lapangan), matriks, grafik, jaringan dan bagan.

I.10 Sistematika Penulisan

Dalam upaya memberikan pemahaman mengenai isi dari penelitian 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 ini berisikan sub-bab latar belakang permasalahan pengendalian impor Produk Hortikultura oleh Indonesia sehingga mengakibatkan Amerika Serikat memberikan gugatan kepada Indonesia ke meja perundingan di WTO untuk penyelesaian sengketa terkait impor produk Hortikultura. Selain itu bab ini juga berisikan permasalahan pokok, tujuan serta manfaat penelitian. Sub-bab lainnya adalah kerangka pemikiran yang berisikan tinjauan pustaka dan kerangka teori. Sub-bab terakhir dalam bab ini adalah metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II PEMBATASAN IMPOR HORTIKULTURA OLEH INDONESIA PADA TAHUN 2012

Bab ini berisikan penjelasan mengenai kebijakan pemerintah Indonesia untuk melakukan pembatasan impor produk hortikultura, terutama terhadap impor dari Amerika Serikat.

BAB III UPAYA INDONESIA DALAM MERESPON GUGATAN AMERIKA SERIKAT DI WTO TERKAIT KEBIJAKAN IMPOR PRODUK HORTIKULTURA

Bab ini berisikan penjelasan mengenai upaya yang dilakukan oleh Indonesia dalam menyelesaikan sengketa dagang di WTO terkait impor produk hortikultura, tahapan pada perundingan sengketa di WTO yang dilakukan pemerintah Indonesia.

BAB IV PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan dari pembahasan mengenai analisis dari upaya Indonesia dalam menyelesaikan sengketa dagang dengan Amerika Serikat di WTO terkait impor produk Hortikultura.

DAFTAR PUSTAKA

RIWAYAT HIDUP

