

REAKSI AMERIKA SERIKAT TERHADAP KEBIJAKAN IMPOR HORTIKULTURA INDONESIA TAHUN 2012

Lita Tarwinda Sari¹
Nim. 1102045010

Abstract

Horticulture is a highly developed commodity. For that, the Indonesian government continues to improve facilities and programs to support its productivity. When productivity has successfully achieved the standard and production needs, Indonesia is faced with a condition where the value of imports has increased quite high and is detrimental to Indonesian farmers. Based on this condition, the government undertook reform of horticultural import policy. But the policy was rejected by a supplier state in which the country was a small supplier country, which was also a country that received preferential treatment from the Indonesian government.

Keywords: *Indonesia, US, horticultural, import policy, national interest*

Pendahuluan

Hortikultura merupakan salah satu komoditas yang memegang peranan penting di sektor pertanian Indonesia, baik dari sisi kontribusi ekonomi nasional, penyerapan tenaga kerja, pendapatan petani maupun dari segi sosial dan budaya masyarakat. Hortikultura sendiri menurut UU Nomor 13 Tahun 2010 merupakan komoditas yang terdiri dari segala hal yang berkaitan dengan tanaman segar yaitu sayuran, buah-buahan, tanaman hias dan tanaman obat.

Meskipun hortikultura memegang peranan penting dalam pertanian, tidak semua produk hortikultura dapat memenuhi kebutuhan, terutama untuk produk hortikultura yang tidak dapat tumbuh di negara beriklim tropis seperti anggur, kiwi pir dan lain-lain. Untuk itu, demi memenuhi kebutuhan dan permintaan masyarakat, pemerintah melakukan impor sejak tahun 1991.

Meskipun demikian, pemerintah terus berupaya mengembangkan program peningkatan produktivitas dan budidaya hortikultura agar lebih dapat mandiri. Terbukti ketersediaan hortikultura meningkat dari 103,97 kg/kapita/tahun pada tahun 2005 menjadi 116,76 kg/kapita/tahun pada tahun 2011. Konsumsi hortikultura juga meningkat dari 60,5 kg/kapita/tahun pada tahun 2005 menjadi 77,39 kg/kapita/tahun pada tahun 2011.

Namun yang nyatanya nilai impor dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2005 volume impor hortikultura (didominasi sayur dan buah) masih

¹Mahasiswa Program Studi S1 Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. Email : lita.tarwinda@gmail.com

sebesar 923.063 ton kemudian pada tahun 2011 naik hingga 2.052.271 ton. Diantara seluruh subsektor pertanian nilai neraca perdagangan hortikultura juga yang terburuk mencapai defisit 1.666.056 ton pada tahun 2011. Hal ini kemudian membuat para petani resah karena kondisi ini mengidentifikasi masyarakat lebih menyukai produk impor daripada produk lokal.

Atas dasar tersebut, pada tahun 2012 pemerintah membuat kebijakan pengetatan impor hortikultura. Melalui kolaborasi Kementerian Pertanian (Kementan) dan Kementerian Perdagangan (Kemendag), pemerintah mengeluarkan kebijakan Permentan (Peraturan Menteri Pertanian) No. 60 Tahun 2012 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH) dan Permendag (Peraturan Menteri Perdagangan) No. 60 Tahun 2012 tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura. Kebijakan tersebut mengatur importir yang ingin mendapatkan legalitas impor atau SPI (Surat Perizinan Impor) dari Kemendag harus mempunyai RIPH dari Menteri Pertanian. RIPH merupakan surat lisensi yang diberikan oleh pihak Kementan sebagai indikasi bahwa importir telah memenuhi aturan yang telah ditetapkan dalam mengimpor.

Beberapa bulan sebelumnya, di tahun yang sama, pemerintah juga melakukan pengetatan impor dengan mengurangi akses pintu masuk. Melalui Permentan Nomor 42 Tahun 2012 dan Permentan Nomor 43 Tahun 2012 pemerintah memberlakukan pintu masuk impor hanya 4 pintu saja yang sebelumnya dapat menggunakan 14 pintu.

Kebijakan tersebut ternyata menuai reaksi protes dari Amerika Serikat (AS) sebagai salah satu eksportir karena dinilai melanggar ketentuan WTO (*World Trade Organization*). Kebijakan pengendalian impor hortikultura ini dinilai terlalu banyak dan *overlapping* serta telah merugikan petani AS. Untuk itu, pada tanggal 10 Januari 2013 AS menggugat Indonesia ke *Dispute Settlement Body* WTO (*World Trade Organisation*) dengan tuduhan telah melanggar GATT 1994, *Import Licensing Procedures* atau ILA serta *Agreement of Agriculture* (AoA).

Namun reaksi AS dinilai sangat berlebihan dan kontradiktif mengingat volume impor AS ternyata hanya 5% dari total impor hortikultura Indonesia. AS juga merupakan negara pemegang *Country Recognition Agreement for Fresh Foods of Plant Origin* (CRA for FFPO) dengan Indonesia yang mana pemegang CRA mendapat keringanan dengan tidak mendapat tindakan karantina dan bebas masuk melalui pelabuhan manapun, termasuk Pelabuhan Tanjung Priok. Sikap ini berbanding terbalik dengan Tiongkok yang justru pemasok terbesar dan tidak memiliki perjanjian CRA namun tidak menggugat Indonesia.

Kerangka Dasar Teori dan Konsep

Kepentingan Nasional

Kepentingan nasional merupakan tujuan utama yang sering didefinisikan sebagai kemampuan strategis atau ekonomi suatu negara. Kepentingan nasional sering dijadikan instrumen suatu negara untuk menentukan kebijakan atau respon dinamika internasional.

Ada beberapa kriteria kepentingan nasional yang menjadi dasar tindakan suatu negara dalam membuat kebijakan, yaitu :

1. *Economy Criteria*, dimana faktor ekonomi merupakan jawaban utama atas kebanyakan kepentingan nasional suatu negara. Bagaimana negara mampu memperbaiki ekonomi perdagangan yang seimbang, penguatan dasar industri negara, jaminan akses minyak negara dan lain sebagainya.
2. *Ideology Criteria*, kadang-kadang digunakan sebagai alasan penting dalam kepentingan nasional. Kebanyakan negara secara formal dan informal menggunakan sebuah ideologi untuk membenarkan legitimasi dan kebijakan mereka.
3. *Military Security and/or advantage*, merupakan kriteria yang menonjol untuk alasan kepentingan nasional.

Kepentingan nasional adalah objek atau suatu kebutuhan dasar yang harus dipenuhi setiap negara. Dimana negara merupakan aktor utama dalam mencapai kepentingan nasional. Sebagai aktor utama, negara mempunyai *power* (kuasa) untuk menentukan kebijakan berdasarkan kepentingan nasional yang dicita-citakannya.

Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri adalah strategi atau tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional.

Kebijakan, sikap atau tindakan negara merupakan *output* politik luar negeri suatu negara dengan berlandaskan pemikiran serta pola tindak yang disusun oleh pembuat keputusan atau *decision maker* untuk menanggulangi permasalahan (yang dihadapi) atau mengusahakan perubahan (yang dikehendaki) dalam lingkungan internasional.

Politik luar negeri sendiri dapat dibagi dalam 3 kelompok kebijakan, yaitu :

- a. Kebijakan politik dan keamanan, terdiri dari hubungan diplomatik, peranan dalam PBB dan organisasi-organisasi internasional, faktor keamanan dan kapabilitas militer;
- b. Kebijakan ekonomi dan perdagangan, terdiri dari investasi dan bantuan luar negeri (baik sebagai pendonor maupun *recipient*), tarif (bea cukai) dan pengendalian perdagangan;
- c. Kebijakan sosial dan budaya, seperti hubungan persahabatan berlandaskan aspek sosial-budaya, komunikasi dan kegiatan yang menyangkut ideologi.

Aksi dan Reaksi

Aksi dan reaksi merupakan bagian dari kajian politik internasional dimana politik internasional menurut K. J. Holsti dapat diartikan suatu tindakan aksi dan reaksi yang merupakan sebuah bentuk 'interaksi' antara dua negara atau lebih. Politik internasional menitikberatkan pada dinamika tanggap – menanggapi antarnegara yang tentu didalamnya membahas kebijakan-kebijakan luar negeri suatu negara yang berakibat pada kondisi aksi dan reaksi itu sendiri. Jika aksi dan reaksi merupakan bentuk interaksi antarnegara, bentuk interaksi tersebut dapat berupa konflik atau sengketa, kerjasama dan persaingan.

Politik internasional yang disangkutkan dengan perdagangan internasional saja pada tingkat pemerintah bekerja pada perjanjian-perjanjian ekonomi, penghargaan, atau hukuman untuk suatu tujuan-tujuan (kepentingan) politis.

Jika dalam teori aksi dan reaksi sosial (lingkup individu atau masyarakat) Max Weber yang mana dijelaskan aksi - reaksi merupakan tindakan yang muncul atas perilaku individu/aktor atau sesuatu lain yang dipengaruhi tindakan masa lalu, masa sekarang dan masa akan datang yang mendorong individu/aktor untuk bertindak dengan cara tertentu. Maka dalam lingkup internasional (antarnegara) dapat dimengerti bahwa aksi dan reaksi internasional merupakan tindakan yang muncul atas dorongan perilaku (kebijakan) aktor (negara) yang dipengaruhi tindakan (kebijakan) masa lalu, masa sekarang dan masa yang akan datang (yang diinginkan) untuk bertindak atau bereaksi dengan cara tertentu.

Metodologi Penelitian

Dalam metode penelitian penulis menggunakan tipe penelitian *eksplanatif* dimana penulis menganalisis dan menjelaskan alasan reaksi AS terhadap kebijakan impor hortikultura Indonesia. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder, teknik data menggunakan *library research* dan teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis data kualitatif, karena penelitian ini hanya memaparkan alasan tujuan reaksi AS terhadap kebijakan impor tersebut.

Hasil Penelitian

Kebijakan Impor Hortikultura Indonesia

Reformasi kebijakan penetapan dan pengontrolan impor produk hortikultura Indonesia terbagi dalam 2 strategi kebijakan, yaitu :

1. Kebijakan Penetapan (Pengurangan) Pintu Masuk

Kebijakan tersebut tercantum dalam Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) No. 42 Tahun 2012 tentang Tindakan Karantina Tumbuhan untuk Pemasukan Buah Segar dan Sayuran Buah Segar ke dalam Wilayah Negara Republik Indonesia, dan Permentan No. 43 Tahun 2012 tentang Tindakan Karantina Tumbuhan untuk Pemasukan Sayuran Umbi Lapis Segar ke dalam Wilayah Republik Indonesia. Tujuan utama kebijakan ini sebagai instrumen prosedur untuk melindungi kesehatan dan keamanan produk, khususnya dari organisme pengganggu tumbuhan karantina (OPTK) yang sangat berbahaya bagi produktifitas produk hortikultura dalam negeri. Namun kebijakan ini juga menjadi instrumen untuk mengendalikan arus masuk hortikultura impor.

Penetapan pintu masuk impor produk hortikultura ditetapkan berdasarkan kajian Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan RI. Penetapan pintu masuk ini ditetapkan berdasarkan pertimbangan beberapa kriteria. Dari 5 pelabuhan yang diadakan survei, ada 4 pintu masuk yang ditetapkan yaitu *pertama*, Pelabuhan Belawan Medan, sebagai pintu untuk wilayah pulau Sumatera; *kedua*, untuk wilayah Jakarta dan sekitarnya hanya diizinkan melalui Bandara Soekarno Hatta, Tangerang; *ketiga*, Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, sebagai pusat pintu masuk wilayah Pulau Jawa, dipilih dibagian paling timur pulau Jawa juga agar distribusi ke wilayah Indonesia timur lebih mudah, meskipun (*keempat*) telah ditetapkan pula Pelabuhan Soekarno Hatta

Makassar sebagai pusat pintu masuk di wilayah Indonesia timur. Pelabuhan Tanjung Priok ditutup, namun bagi negara pemegang CRA diperbolehkan untuk mengaksesnya.

2. Pengetatan terhadap Kebijakan Lisensi Impor.

Kebijakan lisensi ini tertuang dalam kolaborasi Peraturan Menteri Perdagangan atau Permendag No. 60 Tahun 2012 tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura dan Permentan No. 60 tahun 2012 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH).

Dalam kebijakan tersebut diatur hanya ada dua jenis importir, yaitu Importir Terdaftar (IT) sebagai *retailer* dan Importir Produsen (IP) untuk kebutuhan pabrik. Selain itu, kebijakan ini mengatur kewajiban memiliki *cold storage* dengan karakteristik sesuai produk, adanya verifikasi teknis impor di pelabuhan muat negara asal sebelum dilakukan pengiriman oleh *surveyor* yang telah ditunjuk pihak kementerian serta pengaturan label dan kemasan. Ada 57 komoditi segar dan olahan yang diatur impornya. Kebijakan ini juga mengatur masa pemberlakuan RIPH hanya belaku selama 4 bulan.

Kebijakan lisensi impor mengalami amandemen 3 kali. Perubahan aturan diantaranya adanya referensi harga cabe dan bawang merah, masa berlaku RIPH menjadi 6 bulan, pengurangan jenis produk yang diatur menjadi hanya 39 jenis, laporan realisasi impor minimal 80% dan sanksi pembekuan 2 tahun jika tidak melakukannya.

Reaksi Amerika Serikat terhadap Kebijakan Impor Hortikultura Indonesia

Reaksi AS terhadap kebijakan impor hortikultura Indonesia awalnya tidak langsung gugatan ke WTO. Sebelumnya pada awal Februari 2012, AS telah bereaksi terhadap kebijakan penutupan pintu masuk impor hortikultura yang pada waktu itu akan segera diberlakukan pada tanggal 19 Maret 2012. Protes AS khususnya ditujukan terkait penutupan Pelabuhan Tanjung Priok, Jakarta yang disampaikan dengan mengirimkan surat keberatan kepada pemerintah Indonesia. Namun reaksi penolakan berhenti setelah AS memperpanjang perjanjian CRA for FFPO.

Gugatan AS ke WTO selanjutnya dilakukan setelah pemberlakuan kebijakan lisensi RIPH. AS menggugat Indonesia atas pelanggaran pasal X:3(a) dan XI:1 dari GATT 1994; pasal 4.2 tentang Pertanian; pasal 1.2, 3.2 dan 3.3 tentang Lisensi Impor. Gugatan tersebut mengacu pada kebijakan Indonesia yang termuat dalam UU Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura; Peraturan Menteri Pertanian Nomor 60 Tahun 2012 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura; Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 60 Tahun 2012, yang merupakan revisi dari Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 30 Tahun 2012 tentang Ketentuan Impor Hortikultura.

Masa konsultasi yang begitu lama karena banyaknya pihak yang ikut terkait serta amandemen yang dilakukan pemerintah Indonesia, membuat kasus ini semakin lama usai. Akibat amandemen yang dilakukan pemerintah Indonesia pula, AS melayangkan

notifikasi lagi dengan tuduhan pelanggaran tambahan pada pasal 2.1 dan 2.15 tentang Perjanjian Pemeriksaan Pra-pengiriman.

Pada tanggal 22 Desember 2016 laporan panel dirilis dan tim panelis memutuskan bahwa Indonesia bersalah. Dalam sengketa *Importation Horticultural Products, Animal and Animal Products* tersebut, ada 18 *measures* (kebijakan/aturan) yang direkomendasikan (yang dinyatakan melanggar aturan WTO) tim panelis untuk segera diubah, 9 diantaranya terkait aturan impor produk hortikultura.

Amerika Serikat sebagai Pemegang dokumen CRA for FFPO

Untuk mempromosikan dan meningkatkan ekspor pangan dalam perdagangan internasional, banyak negara telah melakukan pengembangan dan penerapan sistem inspeksi ekspor. Promosi tersebut dilakukan dengan membuat kesepakatan yang disebut *Recognition Agreement*. *Recognition* ini berupa pengakuan terhadap peraturan sistem keamanan pangan negara pemasok yang akan diuji negara pengimpor.

Recognition agreement ini bisa bersifat *mutual*, yaitu kedua negara saling mengakui sistem peraturan keamanan pangan mereka adalah setara, kesepakatan ini disebut '*mutual recognition agreement*'. Adapun juga *recognition* yang bersifat *unilateral* atau sepihak yang artinya hanya satu negara diantara dua negara yang akan mengenali sistem keamanan pangan negaranya, kesepakatan ini biasanya disebut '*country recognition agreement*'.

Prosedur *agreement* ini dimulai dengan menetapkan produk apa saja yang disepakati. Kemudian tiap negara akan mengirimkan delegasi dari lembaga yang dipercaya untuk melakukan inspeksi laboratorium dan menguji produk sample di negara asal sebelum dikirim. Setelah lolos, produk dapat diekspor tanpa melewati tindakan karantina di negara mitra perjanjian. Sedangkan untuk *recognition* yang bersifat sepihak, suatu negara dapat mengajukan permohonan aplikasi kepada negara tujuan ekspornya, jika disetujui untuk kemudian akan dilakukan inspeksi dan uji laboratorium produk.

Dalam kasus *recognition agreement* antara Indonesia dan AS ialah bersifat sepihak atau *unilateral*. Kesepakatan ini dinamai *Country Recognition Agreement for Fresh Fruit of Plant Origin*, disingkat *CRA for FFPO*. *Recognition* ini adalah pengakuan atas sistem keamanan pangan asal tumbuhan dan laboratorium yang diakui pihak Indonesia di AS. Hingga saat ini AS telah 4 kali melakukan pembaharuan perjanjian. Dari *agreement* ini juga AS mendapat perlakuan khusus dari Indonesia, yaitu dapat masuk melalui Pelabuhan Tanjung Priok.

Penghambat terhadap Peluang Peningkatan Citra Produk AS

Dalam konsep aksi dan reaksi dikatakan bahwa salah satu bentuk interaksi antarnegara ialah terjadinya sengketa. Penulis menilai tindakan AS mengirimkan surat keberatan terhadap kebijakan pintu masuk impor merupakan reaksi AS terhadap aksi pemerintah Indonesia untuk melindungi pertaniannya. Reaksi AS bukan berdasarkan alasan yang sepele, namun ada kepentingan besar dibaliknya. Seperti dalam konsep kepentingan nasional, aspek ekonomi selalu menjadi alasan yang paling banyak dimiliki negara dalam bertindak. Tentunya yang menjadi alasan utama AS dalam kasus ini adalah kepentingan karena faktor ekonomi perdagangan, bagaimana AS

dapat memperoleh kesempatan dan keuntungan lebih besar dari kegiatan perdagangannya.

Penolakan AS terhadap penutupan Pelabuhan Tanjung Priok bukan hanya atas dasar kelancaran saja namun karena pangsa pasar di Jakarta dan sekitarnya merupakan terbesar hingga mencapai 80% dari total volume impor hortikultura. Penutupan Pelabuhan Tanjung Priok akan menyebabkan peningkatan biaya transportasi dan resiko kerugian-kerugian lain dalam perjalanan menuju Jakarta.

Pada awal 2013 tidak lama setelah pemberlakuan kebijakan, banyak pedagang mengeluh karena harga jual meningkat tajam. Susanto, seorang pedagang buah di Tanah Abang, Jakarta Pusat mengaku berhenti menjual buah impor karena harganya naik 100%. Susanto mengatakan tidak sanggup lagi menjual buah karena tidak memiliki modal. Contohnya, seperti buah anggur AS yang biasa ia beli dengan Rp 250.000 per 8 kilogram kemudian naik menjadi Rp 550.000 per 8 kilogram. Seorang pedagang buah impor di Blok S Pasar Senen juga mengaku, anggur Washington menjadi salah satu buah impor yang harganya melonjak dua kali lipat, dari Rp 40.000 menjadi Rp 80.000 per kilogram.

Alasan inilah yang menjadi dasar AS bereaksi dan kemudian memperpanjang CRA. Jika AS tetap bisa masuk melalui Pelabuhan Tanjung Priok maka dampak kenaikan harga dan kerusakan produk dapat dihindari sehingga citra produk AS dapat lebih unggul dari produk impor lain.

Menghindari Pembengkakan Biaya Transportasi

Berkaitan dengan sub bab sebelumnya, dalam sub bab ini penulis akan menjelaskan dan mengakumulasi kira-kira kerugian yang dapat dihindari AS berkat perjanjiannya. Akumulasi ini berdasarkan kajian dari Pusat Kebijakan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan.

Pemindahan pintu masuk impor dari Pelabuhan Tanjung Priok ke pelabuhan-pelabuhan lain akan meningkatkan biaya bagi pihak-pihak yang mendistribusikan produk pertanian/hortikultura impor tersebut. Peningkatan biaya ini terjadi terutama karena adanya biaya-biaya tambahan, yaitu:

1. Biaya Transportasi Domestik, biaya yang dikeluarkan untuk mengirimkan produk dari pelabuhan impor ke Jakarta. Jenis dan besaran biaya domestik ini tergantung dari moda transportasi yang digunakan.
2. Biaya Kerusakan Produk, pengalihan pelabuhan impor berdampak pula terjadinya beberapa kali proses '*handling*' (bongkar muat) dan waktu transportasi yang lama, terlebih jika kondisi jalan yang buruk sehingga produk-produk hortikultura (terutama buah) saling berbenturan. Benturan-benturan produk ini mengakibatkan buah menjadi '*memar*' sehingga kualitas produk menurun. Penurunan kualitas produk ini diperkirakan sekitar 10%-15%.

Berikut ini adalah perhitungan '*sampel*' biaya pengiriman produk hortikultura saat pelabuhan impor dipindahkan dari Pelabuhan Tanjung Priok ke pelabuhan lain. Sampel yang digunakan adalah produk hortikultura dari Tiongkok dengan kontainer berukuran 40', berikut perhitungannya:

- a. Pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya
 Para pelaku usaha biasa lebih memilih kereta api dengan waktu perjalanan Surabaya-Jakarta ditempuh sekitar 2-3 hari akan berpotensi menurunkan kualitas (kondisi) produk, terutama buah. Dapat dilihat pada Tabel 1 terjadi peningkatan biaya sebesar Rp 46.300.000 per kontainer dengan ukuran 40' atau biaya meningkat sebesar 110% dari biaya sebelumnya.

Tabel 1
Perhitungan Sampel Biaya Pengiriman Produk Hortikultura
dari Pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya ke Jakarta

Negara Asal	Biaya Awal		Biaya Setelah Perubahan		
	Jenis Biaya	Jumlah Biaya (Rp)	Jenis Biaya	Jumlah Biaya (Rp)	Jumlah Perubahan Biaya (Rp)
Tiongkok	Biaya <i>shipping</i> dari negara asal	24.000.000	Biaya <i>shipping</i> dari negara asal	24.000.000	46.300.000
	Biaya <i>customs clearance</i>	18.000.000	Biaya <i>customs clearance</i>	18.000.000	
			Biaya transportasi domestik (<i>trucking</i>)	17.500.000	
			Resiko kerusakan produk (10%)	28.800.000	
	Total Biaya	42.000.000	Total Biaya	88.300.000	
			Perubahan Biaya	110%	

Sumber: Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan 2012.

- b. Pelabuhan Belawan, Medan
 Meskipun pengiriman melalui darat (truk) dan laut (kapal) dapat dilakukan, penggunaan kapal lebih memungkinkan dalam pengiriman dengan adanya kelebihan *reefer container* namun membutuhkan *plugging* (untuk pengisian listrik) pada kapal. Fasilitas *plugging* ini tidak tersedia dalam perjalanan darat dengan menggunakan truk dari Medan ke Jakarta. Berdasarkan perhitungan Tabel 2 dibawah, terjadi peningkatan biaya sebesar Rp 41.800.000 per kontainer dengan ukuran 40' atau sebesar 100% dari biaya sebelumnya.

Tabel 2
Perhitungan Sampel Biaya Pengiriman Produk Hortikultura
dari Pelabuhan Belawan, Medan ke Jakarta

Negara Asal	Biaya Awal		Biaya Setelah Perubahan		
	Jenis Biaya	Jumlah Biaya (Rp)	Jenis Biaya	Jumlah Biaya (Rp)	Jumlah Perubahan Biaya (Rp)
Tiongkok	Biaya <i>shipping</i> dari negara asal	24.000.000	Biaya <i>shipping</i> dari negara asal	24.000.000	
	Biaya <i>customs clearance</i>	18.000.000	Biaya <i>customs clearance</i>	18.000.000	
			Biaya transportasi domestik (<i>trucking</i>)	13.000.000	41.800.000
			Resiko kerusakan produk (10%)	28.800.000	
	Total Biaya	42.000.000	Total Biaya	88.300.000	
			Perubahan Biaya	100%	

Sumber: Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan 2012.

c. Pelabuhan Soekarno Hatta, Makassar

Pengiriman produk dari Pelabuhan Makassar ke Jakarta dilakukan dengan menggunakan transportasi laut (kapal). Walaupun sama-sama menggunakan kapal, dibandingkan dengan impor langsung ke Pelabuhan Tanjung Priok, impor melalui Pelabuhan Makassar berdampak terhadap biaya dan waktu untuk proses bongkar muat.

Berdasarkan data dan perhitungan tabel dibawah, terjadi peningkatan sebesar 140% atau Rp 58.800.00 dari biaya sebelumnya per kontainer dengan ukuran 40'.

Tabel 4.3
Perhitungan Sampel Biaya Pengiriman Produk Hortikultura
dari Pelabuhan Soekarno Hatta, Makassar ke Jakarta

Negara Asal	Biaya Awal		Biaya Setelah Perubahan		
	Jenis Biaya	Jumlah Biaya (Rp)	Jenis Biaya	Jumlah Biaya (Rp)	Jumlah Perubahan Biaya (Rp)
Tiongkok	Biaya <i>shipping</i> dari negara asal	24.000.000	Biaya <i>shipping</i> dari negara asal	24.000.000	
	Biaya <i>customs clearance</i>	18.000.000	Biaya <i>customs clearance</i>	18.000.000	
			Biaya transportasi domestik (<i>trucking</i>)	30.000.000	0.000
			Resiko kerusakan produk (10%)	28.800.000	
	Total Biaya	42.000.000	Total Biaya	100.800.000	
			Perubahan Biaya	140%	

Sumber: Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan 2012.

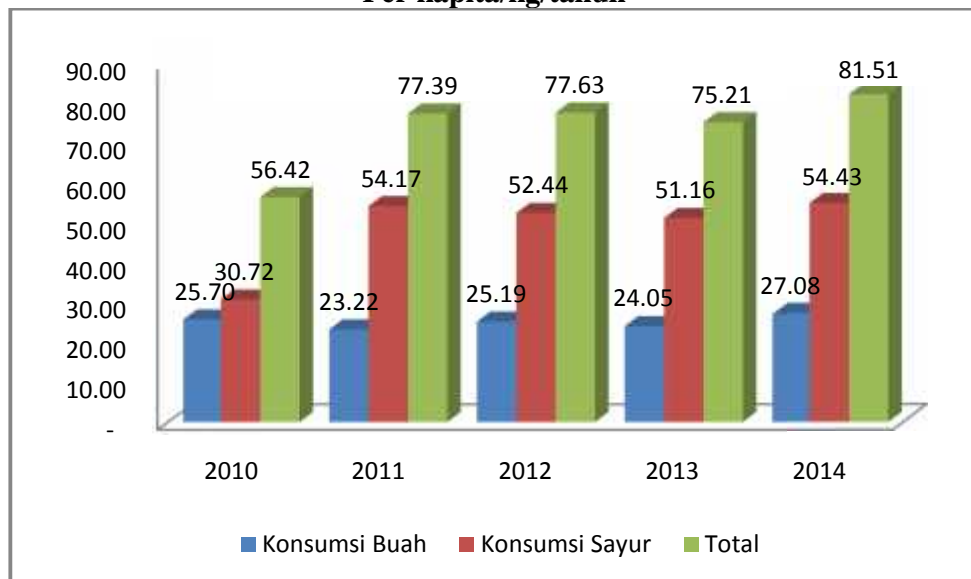
d. Bandara Soekarno Hatta, Tangerang

Satu-satunya pintu alternatif yang cepat sampai ke Jakarta untuk produk impor hortikultura yang diperbolehkan pemerintah Indonesia ialah Bandara Soekarno Hatta. Namun pintu masuk ini sangat tidak direkomendasikan dan sangat tidak 'compatible' untuk kegiatan impor berskala besar dengan muatan ratusan ribu ton. Selain itu, biaya transportasi yang akan ditanggung juga sangat mahal (karena menggunakan pesawat) serta pajak dan bea cukai yang harus dibayar. Bandara Soekarno Hatta hanya sangat cocok bagi penumpang individu atau keluarga dengan muatan skala kecil. Itupun artinya semua penumpang yang membawa oleh-oleh buah, sayuran atau produk olahan hortikultura dari luar negeri tidak bisa masuk melalui bandara internasional lain selain Bandara Soekarno Hatta.

Indonesia Adalah Pasar Potensial Bagi Amerika Serikat

Tingkat konsumsi buah dan sayuran masyarakat Indonesia mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2009, tingkat konsumsi buah dan sayuran masyarakat Indonesia mencapai 73,25 kg/kapita/tahun. Pada tahun 2011 – 2014 tingkat konsumsi terus mengalami peningkatan hingga lebih dari standar rekomendasi FAO/UNDP yaitu 75 kg/kapita/tahun.

Grafik 1
Konsumsi Hortikultura (Sayur dan Buah) Tahun 2010 – 2014
Per kapita/kg/tahun



Sumber : Renstra Direktorat Jenderal Hortikultura Kementerian Pertanian 2015 – 2019

Kegiatan ekonomi yang begitu dinamis serta perubahan sosial masyarakat yang semakin modern dan meningkatnya kesejahteraan hidup, mengubah pola pikir dan kebiasaan masyarakat untuk lebih sadar terhadap kesehatan. Karenanya tingkat kesadaran masyarakat terhadap konsumsi buah dan sayuran terus meningkat.

AS sebagai mitra dagang Indonesia yang telah menjalin hubungan dagang sangat lama memahami kondisi ini. Indonesia adalah pasar besar yang sangat dinamis dan akan terus berkembang. Seperti yang dijelaskan pada bab sebelumnya, bahwa nilai ekspor AS untuk komoditi hortikultura di Indonesia hanya 5%, sangat jauh sekali

dibandingkan dengan Tiongkok yang menguasai pasar Indonesia hingga lebih dari 50%. Alasannya ialah Indonesia merupakan pasar ekspor yang sangat penting. Indonesia adalah negara terpadat keempat di dunia dan merupakan tujuan ekspor pertanian terbesar kesembilan bagi AS dengan nilai mencapai lebih dari US\$ 2,6 miliar pada tahun 2016. Hal ini dapat dilihat dalam daftar tujuan ekspor hortikultura AS atau *Top 15 Countries Destiny*. Indonesia masuk dalam daftar tersebut pada posisi ke-8 pada tahun 2009 dan di posisi ke-9 pada tahun 2010 hingga 2013.

Dalam konsep kebijakan luar negeri, perilaku negara dan kebijakan yang dibuat tidak akan lepas dari kepentingan nasionalnya. Salah satu aspek yang mendasari formulasi kebijakan ialah ekonomi dan perdagangan. Kebijakan ekonomi perdagangan tersebut salah satunya terkait pengendalian perdagangan. Keputusan AS menggugat Indonesia ke WTO merupakan salah satu kebijakan luar negeri dalam mengupayakan pengendalian perdagangannya. Hal ini seperti yang disampaikan oleh seorang perwakilan perdagangan AS dari *U.S Trade of Representative (USTR)* pasca kemenangan hortikultura AS di WTO, *“this is significant win for US farmers and ranchers. Given Indonesia’s market size and US competitiveness, we should be selling many more agricultural products to Indonesian consumers. The Trump administration will continue to all our tools, including WTO dispute settlement and other mechanism, to ensure that world-class US agricultural products get fair access to markets around the world.”*

Dalam data ekspor AS ke Indonesia tercatat, pada tahun 2012 ekspor hortikultura (buah dan sayuran) AS ke Indonesia sebesar US\$ 144,447,642. Nilai ini terus mengalami kenaikan setelah reaksi AS terhadap kebijakan impor hortikultura Indonesia. Pada tahun 2016, tahun yang mana hasil sengketa telah diputuskan, ekspor AS ke Indonesia naik hingga mencapai US\$ 228.121.155. Keuntungan bagi AS yang telah berupaya terus memperpanjang CRA dengan Indonesia dan kemenangannya atas sengketa.

AS telah dikenal sangat sensitif dan agresif dalam perdagangan internasionalnya. Hal ini terbukti karena AS merupakan anggota yang paling aktif di WTO dalam urusan persengketaan. Bahkan dalam mengontrol perdagangan luar negeri produk-produk pertaniannya, AS memiliki badan khusus di Departemen Pertanian. Badan khusus ini bernama *Trade Policy and World Trade Organization (WTO)*, merupakan bagian dari *Economic Research Service (ERS) USDA (United State Department of Agriculture)* yang berfungsi menganalisis dan mengawasi kebijakan serta regulasi dari mitra-mitra dagang besarnya seperti Tiongkok, Jepang, Meksiko, Uni Eropa dan lain sebagainya.

Keputusan AS menggugat Indonesia merupakan salah satu tindakan agresif dalam mencapai kepentingan ekonominya. Sebagaimana AS terus berupaya keras untuk memperoleh keuntungan dan kebenaran atas haknya pada negara-negara mitra dagangnya. Tidak ada celah bagi AS untuk mitra dagangnya dalam melakukan pelanggaran yang akan menyebabkan kerugian pada pertaniannya.

Kesimpulan

Kebijakan RIPH dan pengurangan pintu masuk impor hortikultura merupakan siasat pemerintah untuk memperlambat masuknya produk impor selain sebagai mekanisme

pengawasan dan kontrol kesehatan bagi produk impor hortikultura. Reaksi AS terhadap kebijakan tersebut ialah mengirimkan surat keberatan atas kebijakan penutupan pelabuhan, melakukan perpanjang perjanjian CRA for FFPO dan melakukan gugatan atas kebijakan RIPH ke WTO. Alasan AS atas reaksi tersebut adalah untuk menghindari hambatan pada peluang citra produk AS, menghindari pembengkakan biaya transportasi bagi kegiatan distribusi produk ke pasar, serta alasan lain bagi AS, Indonesia merupakan pasar yang sangat potensial dan akan terus berkembang.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

Burchill, Scott dan Andrew Linklater. 2013. *Teori – Teori Hubungan Internasional*, diterjemahkan oleh Nusa Media : Bandung.

Frankel, Joseph. 1980. “*International Relations*”, diterjemahkan oleh Dra. Laila. H. Hasyim, Jakarta : ANS. Sungguh Bersaudara.

Holsti, K. J. 1982. “*International Politics, A Framework for Analysis 3rd Edition*”, New Delhi : V. K Brata at Pearl Offset Press.

Kementerian PPN/Bappenas, *Analisis Rumah Tangga, Lahan dan Usaha Pertanian di Indonesia : Sensus Pertanian 2013*, terdapat di http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/153634-%5B_Konten_%5D-Konten%20D472.pdf . 20 Juli 2017.

Papp, Daniel S. 1947. *Contemporary International Relations ‘Frameworks for Understanding’*, 6th edition.

Plano, Jack C dan Roy Olton, 1990. ‘*Kamus Hubungan Internasional*’, diterjemahkan oleh Wawan Juanda, Bandung : Putra Abardin.

Rudy, Teuku May. 1993. ‘*Teori, Etika dan Kebijakan Hubungan Internasional*’, Bandung : ANGKASA.

Salam, Aziza Rahmaniar. ‘*Analisis Penentuan Pelabuhan Produk Impor Hortikultura : Aplikasi Metode Eckenrode*’, terdapat di <http://www.kemendag.go.id/files/pdf/2014/11/19/-1416396921.pdf>. 27 Januari 2018

Zubaedah, Nely et al. *Keefektifan Kebijakan Pembatasan Pintu Masuk Impor Hortikultura Terhadap Aspek Perlindungan Tanaman*, terdapat di <http://journal.ipb.ac.id/index.php/jkebijakan/article/viewFile/10985/8466>. 18 April 2017

Artikel dan Internet

Department of Agriculture and Water Resources of Australian Government, ‘Food Safety Recognition Agreement (Arrangements) with Other Countries’, dari <http://www.agriculture.gov.au/export/from-australia/food-safety-recognition-agreements>. 13 Desember 2017.

- Direktorat Jendral Hortikultura Kementerian Pertanian RI, *Rencana Strategis Hortikultura 2010-2014*, terdapat di <http://sakip.pertanian.go.id/admin/file/Renstra-HOR.pdf>. 22 Juli 2017.
- DS455(-1) : *Indonesia - Importation Horticultural Products, Animals and Animal Products*, dari https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds455_e.htm. 11 Juli 2017.
- DS477/DS478 : *Importation Horticultural Products, Animal and Animal Products - Panel Report (Addendum)*, dari https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=234302,233542,233541&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. 10 Februari 2018.
- Economic Research Service* – USDA, dari <https://www.ers.usda.gov/topics/international-markets-us-trade/>. 18 Maret 2018.
- Indonesia – Prohibited and Restricted Imports*, dari <https://www.export.gov/article?id=Indonesia-Prohibited-Restricted-Imports>. 7 Agustus 2017.
- Industri Bisnis. ‘*Impor Hortikultura: AS Protes Penutupan Priok*’, dari <http://industri.bisnis.com/read/20120205/12/62565/imp-or-hortikultura-as-prot-es-penutup-an-priok>. 6 Februari 2018.
- Kompas.com. ‘*Harga Buah Impor Naik Tajam*’, diakses dari <https://ekonomi.kompas.com/read/2013/02/17/19053911/harga.buah.imp-or.na-ik.tajam>. 3 April 2018.
- Pelindo III. *Melonjak, Hortikultura Impor Via Tanjung Priok*, dari <http://bumn.go.id/pelindo3/berita/548/Melonjak,.hortikultura.imp-or.via.Tan-ju-ng.Perak>. 17 Januari 2017.
- Permendag Nomor 60 Tahun 2012 tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura, diakses dari <https://luk.staff.ugm.ac.id/atur/horti/Permendag60-M-DAG-PER-5-2012ImporHortikultura.pdf>. 4 Februari 2018.
- Priya, Rashmi. “*Max Weber Theory of Social Action*”, dari www.yourarticlelibrary.com. 1 April 2017
- Pusat Kajian Horikultura Tropika IPB. *Sejarah Singkat*, terdapat di <http://pkht.ipb.ac.id/index.php/2016/02/04/sejarah-singkat-2/>. 14 Februari 2017

Undang-undang Republik Indonesia tentang Hortikultura, terdapat di <http://perundangan.pertanian.go.id/admin/uu/UU-13-10.pdf> . 19 Juni 2017

United States Trade Representative/USTR, 'U.S Wins WTO Dispute on Indonesia's Agricultural Restriction', terdapat di <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/november/us-wins-wto-dispute-indonesia's>.2 Maret 2018.