



Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap *World Trade Organization* dalam Negosiasi Pembentukan Aturan Subsidi Perikanan

Atanta Gian

Program Studi Hubungan Internasional Universitas Padjadjaran, Indonesia;

Email: gianatanta@gmail.com

Akim

Program Studi Hubungan Internasional Universitas Padjadjaran, Indonesia;

Email: akim@unpad.ac.id

Dikirim:
2 Juli 2019

Direvisi:
18 November 2019

Diterima:
29 Februari 2020

Dipublikasikan:
31 Mei 2020

Keywords

fisheries subsidy discipline, foreign policy reorientation, Indonesia, World Trade Organization

ABSTRACT

The purpose of this article is to explain what factors influence Indonesia's foreign policy towards the WTO in negotiating the formation of a fisheries subsidy discipline. To find out these factors, the author uses K. J. Holsti's foreign policy reorientation theory. In this article the author uses qualitative research method to describe the conclusion of the answer to the research question in this article. At the end of this article, the author give a conclusion that Indonesia's foreign policy towards the WTO in negotiating the formation of fisheries subsidy discipline was strongly influenced by the reorientation of foreign policy that occurred between President Susilo Bambang Yudhoyono and Joko Widodo. The reorientation occurs based on the consideration of domestic factors, external factors, and the historical background factors of the Indonesia..

Kata Kunci

Aturan subsidi perikanan, Indonesia, reorientasi kebijakan luar negeri, *World Trade Organization*

ABSTRAK

Tujuan dari artikel ini adalah untuk menjelaskan faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi dikeluarkannya kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan. Untuk menjelaskan faktor-faktor tersebut, penulis menggunakan teori reorientasi kebijakan luar negeri K. J. Holsti. Dalam artikel ini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif untuk menyimpulkan jawaban terkait rumusan masalah yang diangkat dalam artikel ini. Dalam artikel ini penulis menyimpulkan bahwa kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan sangat dipengaruhi oleh terjadinya reorientasi kebijakan luar negeri yang terjadi antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo. Reorientasi tersebut terjadi berdasarkan adanya pertimbangan faktor domestik, faktor eksternal, dan faktor latar belakang historis negara Indonesia.

PENDAHULUAN

Kebijakan luar negeri merupakan salah satu kajian yang penting dalam studi hubungan internasional. Pada umumnya penstudi hubungan internasional menjadikan analisa kebijakan luar negeri suatu negara sebagai sebuah kajian yang utama untuk mengetahui kebijakan suatu negara yang memiliki dampak yang dirasakan oleh keberadaan aktor lainnya dalam sistem internasional. Suatu negara tidak dapat terlepas dari kebijakan luar negerinya dalam rangka melakukan aktivitas politik luar negeri. Kebijakan luar negeri suatu negara juga tidak dapat terlepas dari faktor-faktor dikeluarkannya kebijakan luar negeri tersebut. Sebagai salah satu negara yang memiliki kedaulatan untuk melakukan politik luar negeri, Indonesia memiliki strateginya tersendiri untuk mencapai kepentingan nasional di berbagai aktivitas dalam dunia internasional. Oleh sebab itu Indonesia mengeluarkan berbagai macam kebijakan luar negeri untuk mencapai tujuan negara tersebut dalam berbagai aktivitas dalam dunia internasional untuk mencapai kepentingan nasional Indonesia. Salah satu aktivitas dalam dunia internasional yang diikuti oleh Indonesia tersebut adalah negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan *World Trade Organization*. (Holsti, 1995)

Sebuah forum negosiasi terkait dengan pembentukan aturan subsidi perikanan diselenggarakan oleh *World Trade Organization*, sebuah organisasi internasional paling berpengaruh terhadap perdagangan dan bisnis internasional dengan rezimnya yang ingin membuat sebuah perdagangan internasional yang lebih bebas dan adil. Kemunculan pembahasan terkait pembentukan aturan subsidi perikanan ini dilatarbelakangi selain oleh karena adanya kesadaran bahwa praktik subsidi menyebabkan aktivitas perdagangan internasional yang tidak adil, terdapat sebuah kesadaran bahwa praktik subsidi perikanan yang tidak diatur dapat mendorong bertambah semakin banyaknya aktivitas penangkapan ikan yang berlebihan

(*Overcapacity & Overfishing*) yang mana hal tersebut akan semakin mengurangi stok ikan di laut secara global dan mengancam keberlangsungan perikanan dunia. (WTO, 2019)

Indonesia sebagai salah satu anggota WTO memiliki kesempatan untuk berpartisipasi aktif dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan, sehingga Indonesia dapat memastikan hasil dari pembentukan aturan subsidi perikanan WTO tidak menghambat pemerintah Indonesia dalam memberikan bantuan berupa subsidi perikanan yang diperlukan kepada pelaku-pelaku dalam sektor perikanan Indonesia. Pada tahun 2016, Indonesia menyerahkan sebuah proposal tekstual dengan judul *Proposed Disciplines on Prohibitions and Special and Differential Treatment For Fisheries Subsidies* dengan nomor referensi TN/RL/GEN/189. Proposal tekstual tersebut berisikan tuntutan dari Indonesia yang ingin mendapatkan sebuah perlakuan yang khusus dan berbeda berdasarkan pertimbangan bahwa Indonesia merupakan negara berkembang dengan sektor perikanan yang didominasi oleh nelayan skala tradisional hingga menengah sehingga membutuhkan praktik pemberian subsidi perikanan dan tidak berpotensi mengalami penangkapan ikan secara berlebihan (*Overfishing*). (Permanent Mission of the Republic of Indonesia to WTO, 2017)

Tindakan Indonesia dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan tersebut tentunya terjadi karena adanya hal-hal yang mempengaruhi Indonesia dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan tersebut, khususnya bagaimana sikap dan pandangan personal dari masing-masing Presiden yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri Indonesia dapat mempengaruhi Indonesia dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan WTO, mengingat bahwa hubungan luar negeri Indonesia berada di kewenangan Presiden RI sehingga reorientasi kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh suatu Presiden RI dari

Presiden RI sebelumnya sangat mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia. Selain itu tentunya ada faktor-faktor domestik seperti kebutuhan ekonomi masyarakat Indonesia dan faktor eksternal seperti adanya ancaman dari pihak luar yang mempengaruhi Presiden RI dalam mengeluarkan sebuah kebijakan luar negeri. Ketertarikan penulis terkait hal tersebut membuat penulis mengambil suatu rumusan masalah, yaitu “Apa sajakah faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap *World Trade Organization* dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan?”. Artikel ini bertujuan untuk menjawab rumusan masalah tersebut, yaitu faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi dikeluarkannya kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan.

KERANGKA KONSEPTUAL

Reorientasi Kebijakan Luar Negeri

Definisi terkait kebijakan luar negeri mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Hal tersebut dibuktikan dari pendefinisian dari Harold H. Lentner tentang kebijakan luar negeri. Lentner menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri dalam hubungan internasional mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Ia menegaskan bahwa kebijakan luar negeri merupakan sebuah kondisi dimana pembuat kebijakan menganalisis situasi yang menghubungkan antara dua atau lebih unit analisis, yaitu negara dengan sistem internasional. (Jensen & Lentner, 2006)

Sistem internasional di dalamnya terdapat berbagai aktor selain negara, salah satunya adalah organisasi internasional. Dengan demikian, sangat memungkinkan bila suatu kebijakan luar negeri suatu negara ditujukan bukan hanya kepada suatu negara saja melainkan juga aktor lainnya, yaitu organisasi internasional. Dalam artikel ini, kebijakan luar negeri Indonesia yang dibahas adalah kebijakan luar negeri Indonesia terhadap suatu organisasi internasional, yaitu *World Trade Organization*.

Untuk dapat mencari tahu faktor-faktor apa yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan, penulis dalam artikel ini menggunakan teori reorientasi kebijakan luar negeri yang dijelaskan oleh Kal J. Holsti.

Holsti menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri suatu negara sangat dipengaruhi oleh terjadinya reorientasi kebijakan luar negeri negara tersebut dari suatu masa pemerintahan menuju ke suatu masa pemerintahan selanjutnya, baik reorientasi tersebut akan menimbulkan terjadinya restrukturisasi kebijakan luar negeri negara tersebut atau tidak sama-sama akan mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Reorientasi yang dimaksud oleh Holsti adalah ‘kecenderungan’ pembuat kebijakan untuk merestrukturisasikan hubungan negaranya dengan negara lainnya. Hubungan dengan negara lain yang dimaksud oleh Holsti tidak sebatas sebuah hubungan yang terjadi secara bilateral, melainkan juga segala level dalam sistem internasional, seperti level multilateral di mana suatu negara berhadapan dengan negara-negara lainnya dalam suatu organisasi internasional. (Holsti, 2016)

Kecenderungan untuk melakukan restrukturisasi terlihat dari bagaimana suatu pemerintah memiliki pandangannya tersendiri terhadap bagaimana kebijakan luar negeri negara tersebut, dan suatu perilaku kebijakan luar negeri dapat terlihat dari bagaimana pemerintah ingin melakukan sebuah perubahan secara simultan terkait pola hubungan secara keseluruhan negaranya dengan pihak-pihak eksternal. Perubahan pola hubungan tersebut dapat terlihat dari pola kerja sama dan juga tipe aktivitas suatu negara dengan pihak eksternal. Suatu pemerintah yang baru akan mengadopsi sebuah orientasi kebijakan luar negeri yang baru secara sistematis untuk menghancurkan pola diplomatik serta perdagangan yang lama agar kebijakan luar negeri negara tersebut dapat selaras dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah di masa tersebut. Reorientasi tersebut dilakukan

berdasarkan pertimbangan terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi negara, faktor tersebut adalah faktor eksternal, internal, dan latar belakang historis. Dengan demikian, suatu pemerintah memiliki cara baca terhadap faktor-faktor tersebut secara berbeda-beda sehingga terjadilah sebuah reorientasi kebijakan luar negeri. Reorientasi kebijakan luar negeri inilah yang mempengaruhi semua kebijakan luar negeri suatu negara di masa pemerintahan reorientasi tersebut terjadi. (Holsti, 2016)

Untuk mengetahuinya secara mendetail, Holsi menyediakan sebuah *framework* analisis yang dapat digunakan oleh penstudi yang mengkaji kebijakan luar negeri suatu negara yang dipengaruhi oleh terjadinya reorientasi di negara tersebut. Dalam *framework* analisisnya, terdapat tiga macam bagian, bagian yang pertama disebut dengan *independent variables* yang berisikan faktor eksternal, domestik, dan latar belakang historis dan kultur negara yang bersangkutan. Faktor domestik yang dimaksud adalah segala ancaman internal yang menghasilkan terjadinya krisis politik dan kerentanan ekonomi, antara lain adalah fenomena ekonomi di dalam negara tersebut, adanya krisis internal yang terjadi di dalam negara tersebut, dan adanya faksionalisasi politik dalam negara tersebut. (Holsti, 2016)

Faktor eksternal yang dimaksud adalah faktor-faktor yang berasal dari luar negeri yaitu perubahan sistem internasional, dan adanya ancaman militer dan non-militer yang mendesak suatu negara untuk menentukan sebuah kebijakan luar negeri. Faktor latar belakang historis dan kultur suatu negara terdiri dari pengalaman sejarah negara tersebut seperti pengalaman pernah dijajah dan peninggalan kultural yang terjadi dalam sejarah negara tersebut, seperti terbentuknya ideologi yang menjadi dasar negara tersebut. (Holsti, 2016)

Bagian yang kedua adalah *intervening variables*. Bagian tersebut berisikan bagaimana personalitas dan persepsi pribadi dari pembuat keputusan utama seperti kepala

negara dan pengaruh birokrasi dapat memberikan pengaruh terhadap kebijakan luar negeri suatu negara. *Intervening variables* dimaksud sebagai sebuah *variables* yang mempengaruhi *independent variables* dari *framework* analisis Holsti ini. Hal tersebut dapat dilihat dari cara pandang dan tindakan suatu pemerintah atau pembuat kebijakan lainnya terhadap faktor-faktor domestik, eksternal, dan latar belakang historis serta kultural negara tersebut. (Holsti, 2016)

Bagian terakhir adalah *dependent variables* yang berisikan hasil dari pertemuan antara *independent variables* dengan *intervening variables* di mana suatu pemerintah melakukan reorientasi kebijakan luar negeri negaranya berdasarkan cara pandang dan sikap dirinya untuk menyesuaikan negaranya terhadap perkembangan yang dihasilkan oleh faktor domestik, eksternal, dan latar belakang historis negara tersebut. (Holsti, 2016)

METODE RISET

Artikel ini adalah sebuah luaran dari riset yang telah penulis lakukan dengan menggunakan metode kualitatif. Objek kaji dalam artikel ini adalah Negosiasi Pembentukan Aturan Subsidi Perikanan *World Trade Organization*. Adapun teknik pengambilan data yang dilakukan oleh penulis adalah wawancara, studi pustaka, dan *daring* (situs internet). Wawancara penulis lakukan kepada pejabat terkait dalam Kementerian Kelautan dan Perikanan Indonesia, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian Luar Negeri Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Posisi Indonesia dalam Negosiasi Pembentukan Aturan Subsidi Perikanan *World Trade Organization*

Posisi Indonesia dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan Indonesia dapat dilihat dari pengajuan proposal tekstual yang dilakukan oleh Indonesia dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan WTO. Pada tanggal 6 Juni 2017 Indonesia

mengajukan proposal dengan judul “*Proposed Disciplines on Prohibitions and Special And Differential Treatment For Fisheries Subsidies*” dengan nomor referensi WTO TN/RL/GEN/189. Proposal tekstual yang diajukan oleh Indonesia tersebut merupakan aksi nyata Indonesia untuk mengerjakan negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan agar menghasilkan sebuah hasil yang diinginkan oleh Indonesia, yaitu mencapai kepentingan nasional Indonesia dan tidak mengusik kepentingan nasional Indonesia. Proposal Indonesia tersebut berisikan usulan-usulan dari negara Indonesia terkait pembentukan aturan subsidi perikanan yang akan diterapkan pada tahun 2020. (ATPC, 2017)

Dalam proposal tersebut Indonesia menekankan harus adanya pelarangan subsidi perikanan terkait dengan tindakan penangkapan ikan secara ilegal, tidak dilaporkan, dan tidak mengikuti regulasi (IUU-F) dan tidak bisa ditoleransi, yang mana tindakan IUU-F ini berdampak terhadap sektor ekonomi dan sosial negara-negara di dunia, khususnya Indonesia dan negara berkembang lainnya. Indonesia menyatakan akan selalu menjadikan perlawanan terhadap IUU-F sebagai prioritas utama. Indonesia juga menegaskan bahwa berkurangnya stok ikan dilaut dan angka keberlanjutan biologis perikanan yang diakibatkan oleh terjadinya penangkapan ikan berlebihan (*overfishing & overcapacity*) mengharuskan adanya aturan subsidi perikanan yang dapat mencegah terjadinya penangkapan ikan berlebihan dalam jumlah yang lebih parah. (ATPC, 2017)

Namun di dalam proposalnya tersebut Indonesia menegaskan bahwa perlu adanya pertimbangan terkait kehidupan perikanan tradisional, skala kecil, terutama aktivitas perikanan di negara berkembang dan kurang berkembang dalam pembahasan terkait pengaturan subsidi perikanan. Indonesia menerangkan bahwa masih ada sejumlah besar masyarakat yang masih bergantung terhadap perikanan skala kecil, yaitu masyarakat yang kehidupannya berada di bawah garis

kemiskinan dan bergantung kepada kapal penangkap ikan berukuran kecil. Mayoritas masyarakat pesisir adalah masyarakat yang terlibat dalam perikanan skala kecil atau tradisional dan IUU-F mengancam mata pencaharian mereka. Oleh karena IUU-F mereka harus menangkap ikan lebih jauh dari pantai yang mana membutuhkan lebih banyak bahan bakar. Menyadari akan situasi tersebut, perlu adanya pemberian fleksibilitas atau perlakuan yang khusus dan berbeda kepada nelayan kecil dan pengolah perikanan skala kecil dan tradisional dalam aturan subsidi perikanan. (ATPC, 2017)

Article 1 dalam proposal yang diajukan oleh Indonesia mencantumkan penjelasan dari Indonesia terkait pendefinisian subsidi perikanan. Selanjutnya pada *Article 2*, Indonesia mencantumkan penjelasan mengenai subsidi perikanan apa saja yang perlu dilarang. Dalam pembahasan tersebut, Indonesia menekankan bahwa subsidi perikanan yang seharusnya dilarang adalah segala bentuk subsidi perikanan yang berkontribusi terhadap terjadinya IUU-F, dan penangkapan ikan secara berlebihan (*overcapacity & overfishing*). *Article 3* dalam proposal tersebut mencantumkan penjelasan serta usulan dari negara Indonesia terkait perlakuan khusus dan berbeda bagi negara-negara berkembang dan kurang berkembang. (WTO, 2017)

Dalam pembahasan pada *Article 3*, Indonesia meminta agar negara-negara berkembang, khususnya Indonesia, serta negara kurang berkembang yang aktivitas perikananannya didominasi oleh perikanan skala perseorangan, tradisional, dan kecil, masih diperbolehkan untuk memberikan bantuan subsidi perikanan sesuai dengan kebutuhan berdasarkan kondisi dan ketentuan yang berlaku yang disebutkan oleh Indonesia dalam proposalnya serta harus mengatur mekanisme pemberian subsidi perikanan agar tidak menimbulkan penangkapan ikan secara berlebihan. Indonesia memberikan pengertian atau penjelasan terkait apa yang dimaksud dengan perikanan skala perseorangan, tradisional, dan kecil yang memerlukan

bantuan subsidi perikanan tersebut. (WTO, 2017)

Indonesia juga meminta agar negara-negara anggota WTO yang telah menjadi negara maju memberikan bantuan teknis sesuai dengan syarat dan ketentuan kepada negara-negara berkembang untuk memungkinkan mereka dapat berpartisipasi penuh dalam RFMO dan juga bantuan teknis kepada negara berkembang agar mereka dapat mengimplementasikan pengelolaan perikanan berdasarkan ketentuan FAO. (WTO, 2017)

Pada pertemuan tingkat Menteri ke-11 WTO yang diadakan di Buenos Aires tahun 2017, WTO menyetujui pengajuan proposal Indonesia tersebut serta menyetujui pertahankan subsidi bagi nelayan kecil sesuai dengan permintaan Indonesia yang dicantumkan dalam proposalnya yaitu TN/RL/GEN/189 yang berjudul “*Proposed Disciplines on Prohibitions and Special and Differential Treatment for Fisheries Subsidies*”. (Reily, 2017)

Variable Independen

Seperti yang telah dijelaskan oleh penulis dalam kerangka konseptual yang ada di dalam artikel ini, Holsti memberikan sebuah *analytical framework* untuk memahami teori reorientasi kebijakan luar negeri. Teori reorientasi kebijakan luar negeri dari Holsti ini membantu penulis untuk mengetahui faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan disiplin subsidi perikanan. Variable pertama dalam *analytical framework* teori reorientasi kebijakan luar negeri tersebut adalah variable independen yang berisikan faktor-faktor domestik, eksternal, serta latar belakang historis yang mempengaruhi suatu negara dalam mengeluarkan kebijakan luar negeri.

Faktor Domestik

Menurut Holsti terdapat tiga macam faktor domestik yang dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara, yaitu kondisi

ekonomi domestik negara tersebut, fenomena pembangunan dan ekonomi dalam negara tersebut, dan keberadaan faksionalisasi politik dalam negara tersebut. Faktor domestik Indonesia yang paling dominan dan relevan dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan adalah kondisi ekonomi dan fenomena ekonomi yang ada di Indonesia. Indonesia mengikuti negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan dengan sangat aktifnya dilihat dari bagaimana Indonesia menyerahkan dan menegosiasikan proposal tekstual yang berisikan permintaan atau tuntutan dari negara Indonesia terkait pemberian perlakuan khusus dan berbeda bagi negara-negara berkembang dalam aturan subsidi perikanan WTO. Hal tersebut dilakukan oleh Indonesia berdasarkan pertimbangan bahwa Indonesia merupakan negara yang aktivitas perikanan masih didominasi oleh nelayan-nelayan atau armada penangkap ikan skala usaha kecil menegah dan tradisional. Para pelaku penangkap ikan dari Indonesia tersebut sangat memerlukan subsidi perikanan dari pemerintah agar mereka dapat memenuhi kapasitas penangkapan ikan yang ada di wilayah perairan Indonesia setelah ditinggalkan oleh IUU-F yang berhasil diberantas oleh pemerintah Indonesia. (Greenpeace, 2017)

Indonesia masih harus memberikan subsidi perikanan kepada nelayan-nelayan negara Indonesia karena populasi ikan di wilayah perairan dekat pantai Indonesia mengalami penurunan yang cukup signifikan akibat pelaku IUU-F yang mengkeruk terlebih dahulu sumber daya perikanan yang ada di sana. Karena populasi ikan yang berkurang di wilayah pesisir pantai dan dekat pantai kian menipis, nelayan-nelayan Indonesia semakin kesusahan untuk mendapatkan ikan dan hal tersebut berdampak terhadap kesejahteraan nelayan-nelayan tersebut karena mereka mengandalkan hasil tangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. (Putra & Aqimuddin, 2014)

Hal tersebutlah yang membuat mereka terpaksa untuk menangkap ikan di wilayah perairan yang lebih jauh dari pantai yang mana untuk mencapai ke sana dibutuhkan biaya operasional yang besar seperti bahan bakar juga harus adanya kapal yang mumpuni untuk menangkap ikan di wilayah perairan yang lebih jauh dari pantai. Data yang penulis dapatkan dalam situs *daring* Greenpeace menunjukkan bahwa dari tahun 2001 hingga tahun 2011, penggunaan kapal ikan dengan ukuran kecil yang tidak menggunakan mesin berbahan bakar semakin menurun setiap tahunnya sedangkan penggunaan kapal ikan dengan ukuran menengah ke atas dengan menggunakan mesin berbahan bakar semakin meningkat setiap tahunnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa nelayan-nelayan Indonesia, khususnya nelayan kecil, harus mengeluarkan usaha dan pengorbanan yang lebih besar, seperti biaya bahan bakar, untuk dapat menangkap ikan, tidak seperti saat dahulu ketika nelayan cukup mengandalkan kapal nelayan yang sederhana tidak membutuhkan mesin berbahan bakar karena mereka tidak perlu pergi ke lokasi penangkapan ikan yang jauh dari pantai. (Greenpeace, 2017)

Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap pada tahun 2011 menunjukkan bahwa jumlah nelayan dalam periode 2001 hingga 2011 mengalami penurunan mencapai 0.99% pertahun, 3.286.500 nelayan pada tahun 2001 menjadi 2.755.178 nelayan pada tahun 2011. Data tersebut juga menunjukkan bahwa orang-orang yang berhenti menjadi nelayan tersebut merupakan nelayan-nelayan skala kecil dan tradisional karena mereka tidak dapat memenuhi kuota tangkapan ikan yang menjadi sumber penghasilan mereka sehari-hari. (Putra & Aqimuddin, 2014)

Indonesia dengan yakin menekankan bahwa Indonesia layak untuk mendapatkan perlakuan yang khusus dan berbeda dari aturan subsidi perikanan oleh karena beberapa alasan, yang pertama adalah aktivitas perikanan yang Indonesia selama ini lakukan berada di bawah

pengelolaan perikanan yang baik juga pemantauan dari pemerintah yang semakin hebat sehingga dapat mencegah terjadinya penangkapan ikan secara berlebihan (*overcapacity & overfishing*). Alasan kedua mengapa Indonesia yakin bahwa Indonesia layak mendapatkan perlakuan yang khusus dan berbeda dari aturan subsidi perikanan adalah kemampuan armada penangkap ikan di Indonesia yang belum secanggih negara-negara maju lainnya sehingga peluang aktivitas perikanan Indonesia menyebabkan penangkapan ikan secara berlebihan sangat minim meskipun pemerintah Indonesia memberikan subsidi perikanan kepada nelayan dan pelaku perikanan lainnya. Kepentingan Indonesia dalam mempertahankan penerapan pemberian subsidi perikanan untuk membantu aktivitas perikanan itulah yang menjadi kondisi ekonomi domestik Indonesia sebagai faktor domestik yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan.

Terkait faktor domestik lainnya seperti kondisi perpolitikan atau krisis internal politik dan faksionalisasi politik seperti yang disebutkan oleh Holsti, semua hal tersebut tidak relevan dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan. Hal tersebut dapat diketahui dengan melihat bahwa peristiwa yang dapat dikategorikan sebagai sebuah krisis politik internal yang dapat mempengaruhi Indonesia secara keseluruhan hanyalah peristiwa krisis politik Indonesia tahun 1998. Di masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono maupun Joko Widodo tidak terjadi sebuah krisis politik internal yang *massive* seperti yang terjadi pada tahun 1998 di Indonesia.

Kemudian perihal faksionalisasi politik yang ada di negara Indonesia, hal tersebut tidak begitu berdampak dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari bagaimana salah satu partai politik-partai politik yang ada di Indonesia tidak memiliki kekuatan pengaruh yang besar

dalam mempengaruhi pembuat kebijakan luar negeri Indonesia dalam mengeluarkan sebuah kebijakan luar negeri, hal tersebut karena banyaknya ragam partai politik di Indonesia membuat suatu partai politik menjadi penguasa tunggal dalam perpolitikan Indonesia.

Faktor Eksternal

Menurut Holsti terdapat tiga macam faktor eksternal yang dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara, yaitu ancaman non militer, militer, serta struktur hubungan dengan pihak eksternal sebelumnya. Ancaman non militer dan hubungan negara Indonesia dengan sistem internasional adalah faktor eksternal yang paling dominan dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan.

Ancaman non militer yang paling relevan dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan adalah keberadaan IUU-F. Keberadaan penangkapan ikan secara ilegal, tidak teregulasi, dan tidak dilaporkan tersebut mengancam kesejahteraan masyarakat Indonesia khususnya masyarakat yang terlibat langsung dalam aktivitas perikanan di Indonesia. IUU-F menurunkan populasi ikan di wilayah perairan Indonesia yang mana seharusnya sumber daya perikanan tersebut harusnya dinikmati oleh masyarakat Indonesia, khususnya masyarakat yang bermata pencaharian sebagai nelayan penangkap ikan. Indonesia mengalami kerugian sebesar USD 20 juta pertahun disebabkan dari adanya IUU-F. Adapun mayoritas pelaku yang termaksud dalam IUU-F adalah pelaku penangkap ikan yang melanggar perizinan dan penggunaan alat tangkap berbahaya. Berkurangnya populasi ikan di wilayah perairan Indonesia tersebut membuat hasil tangkapan nelayan-nelayan Indonesia menjadi sedikit. (Isnurhadi, 2017)

IUU-F bukan saja menjadi ancaman non militer bagi negara Indonesia, melainkan juga

bagi seluruh negara yang ada di dunia. Berdasarkan analisis yang dilakukan oleh *World Wildlife Fund*, 86% stok ikan secara global dalam kondisi terancam oleh karena keberadaan IUU-F. 57% volume penangkapan ikan secara global beresiko tinggi merupakan sebuah tindakan IUU-F. WWF menjelaskan bahwa pelaku IUU-F sering melakukan operasinya di wilayah perairan negara-negara berkembang. (World Wildlife Fund, 2015)

Berbagai macam usaha Indonesia lakukan untuk memberantas keberadaan IUU-F di wilayah perairan Indonesia. Tindakan paling utama pemerintah dalam mengatasi IUU-F adalah dengan melakukan penenggelaman kapal yang terkait dengan aktivitas IUU-F. Berlandaskan dengan deklarasi djuanda, juga dengan regulasi dari UNCLOS terkait aturan internasional mengenai hukum laut dan juga *FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries*, Indonesia merasa berhak terhadap segala kekayaan alam yang ada di wilayah perairan Indonesia sampai kedalaman 200 meter pada wilayah landas kontinen serta wilayah Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia sejauh 200 mil dari garis dasar laut, sehingga penenggelaman kapal yang dilakukan oleh Indonesia dalam rangka memberantas IUU-F merupakan suatu hal yang sah dan benar untuk dilakukan. (Putrii, Pramoda, & Firdaus, 2017)

Indonesia menggunakan kesempatan keterlibatannya dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan untuk memberantas IUU-F. Dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan WTO, Indonesia menyatakan posisinya secara tegas untuk menghilangkan segala bentuk pemberian subsidi perikanan yang terkait dengan IUU-F yang menyebabkan terjadinya *overfishing & overcapacity*. Indonesia yakin bahwa dengan menerapkan aturan subsidi perikanan yang dapat memberhentikan segala praktik pemberian subsidi dari seluruh negara di dunia yang dapat memicu terjadinya IUU-F dapat mengurangi serta memberantas tuntas keberadaan IUU-F yang ada di Indonesia.

Ancaman IUU-F inilah yang menjadi ancaman non militer bagi Indonesia terhadap sektor perikanan domestik Indonesia oleh sebab itu Indonesia harus bertindak dengan berpartisipasi aktif memberantas IUU-F dengan segala cara, salah satunya adalah memastikan hasil dari aturan subsidi perikanan dapat membatasi praktik pemberian subsidi perikanan yang terkait dengan IUU-F sehingga pelaku IUU-F tidak dapat melakukan tindakan ilegalnya. Ancaman non-militer tersebutlah yang menjadi faktor eksternal yang dominan dan paling relevan yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan.

Selanjutnya faktor eksternal yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan adalah relasi hubungan sebelumnya antara Indonesia dengan sistem perdagangan Internasional yang dikuasai oleh WTO. Sebagai salah satu negara anggota WTO, Indonesia diharuskan untuk mengikuti aturan yang diberlakukan oleh WTO serta mengikuti rezim perdagangan yang dibentuk oleh WTO. Sebelumnya dan hingga saat ini, Indonesia masih terikat dengan rezim perdagangan internasional WTO di mana Indonesia harus mengikuti salah satu perjanjian yang ada di WTO, yaitu *Agreement on Subsidy and Countervailing Measures* (ASCM). ASCM ini merupakan sebuah perjanjian WTO yang mengatur terkait praktik pemberian subsidi pemerintah secara umum.

Indonesia harus mengikuti kesepakatan ASCM tersebut karena sifatnya mengikat dan bila Indonesia melanggar kesepakatan yang ada di dalamnya, maka Indonesia dapat dikecam oleh negara anggota WTO lainnya dan memungkinkan untuk dikeluarkan dari WTO. Tentu saja ini dikeluarkan Indonesia dari WTO merupakan suatu hal yang sangat buruk bagi Indonesia karena keterlibatan Indonesia di dalam WTO lah yang membuat Indonesia dapat mengakses pasar luar negeri dengan mudah dan ada jaminan dari WTO bahwa Indonesia akan dilibatkan dalam sistem

perdagangan internasional yang bebas dan adil.

Keterlibatan Indonesia sebagai anggota WTO membuat Indonesia memiliki hak-hak internasional dalam rezim perdagangan internasional yang berada di bawah WTO. Sulistyo Widayanto selaku Kepala Sub Direktorat Investasi dan PPH, Direktorat Perundingan Multilateral, Kementerian Perdagangan RI menjelaskan bahwa Indonesia mendapatkan hak-hak internasional atas keterlibatannya sebagai anggota WTO. Ia menjelaskan bahwa hak-hak tersebut adalah pemanfaatan sumber daya pasar luar negeri, di mana Indonesia memiliki tiga kepentingan yaitu untuk ekspor, impor, dan investasi. Hak lainnya adalah hak melindungi bangsa dari akses negatif perdagangan internasional, di mana Indonesia juga memiliki tiga kepentingan yaitu menerapkan kebijakan tarif, untuk melindungi industri negara Indonesia dari kebijakan non tarif dan menerapkan kebijakan non tarif sesuai dengan batasan WTO, dan yang terakhir adalah untuk meningkatkan nilai tambah produk-produk dari negara Indonesia. (Widayanto, 2016)

Hak-hak tersebutlah yang ingin dipertahankan oleh Indonesia sehingga Indonesia harus bertahan dalam organisasi internasional WTO. Namun pada saat adanya agenda WTO untuk membuat dan menerapkan aturan subsidi perikanan, Indonesia harus bertindak dan berpartisipasi dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan. Indonesia harus memastikan bahwa aturan subsidi perikanan yang akan terbentuk dan terimplementasikan nantinya pada tahun 2020 tidak memberatkan dan merugikan negara Indonesia dalam sektor perikanan. Oleh sebab itu Indonesia meminta diberlakukannya perlakuan khusus dan berbeda bagi negara-negara anggota berkembang termasuk Indonesia sehingga Indonesia tidak perlu menghindari aturan subsidi perikanan WTO dan bisa menjalani aturannya tanpa khawatir akan dirugikan oleh karena pembatasan yang ada di dalam aturan ini. (Widayanto, 2016)

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat diketahui bahwa hubungan Indonesia sebagai anggota negara WTO yang memiliki kepentingan dalam menjadi anggota WTO merupakan sebuah faktor eksternal yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan. Indonesia harus bertindak menyerahkan proposal tekstual yang berisikan tuntutan Indonesia dalam pembentukan aturan subsidi perikanan karena Indonesia harus mempertahankan keanggotaannya dalam WTO dengan cara tidak menghindari aturan subsidi perikanan tanpa harus merasa dirugikan.

Ancaman militer tidak relevan dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan. Herry Laksono Premiartanto Maryadi selaku Kepala Bidang Ekonomi dan Pembangunan, Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Pada Organisasi Internasional Kemlu, menjelaskan kepada penulis dalam wawancara semi terstruktur bahwa WTO merupakan sebuah organisasi internasional yang menjamin negara-negara anggotanya dapat mendiskusikan peraturan-peraturan terkait perdagangan internasional tanpa adanya tekanan ancaman militer dari suatu negara. Herry menjelaskan bahwa hingga sampai saat ini tidak ada ancaman militer yang menekan Indonesia dalam sidang WTO. Bahkan sekarang ini sudah jarang adanya konflik bersenjata yang terjadi akibat isu perdagangan. WTO bertugas untuk menghindari terjadinya konflik senjata akibat isu perdagangan di antara negara-negara anggota WTO.

Herry menambahkan bahwa bila terjadi sebuah konflik bersenjata akibat isu perdagangan di bawah rezim perdagangan internasional WTO maka WTO dapat dinyatakan gagal dalam menyediakan forum yang bisa menghasilkan kesepakatan yang saling menguntungkan. Di dalam WTO semua negara dianggap memiliki posisi yang sama sehingga setiap negara anggota harus

mendengar satu sama lain dan mencari titik tengah agar semua pihak diuntungkan dalam kesepakatan yang ada di WTO dan tidak merasa dirugikan oleh adanya kesepakatan tersebut. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa ancaman militer bukanlah faktor eksternal yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan karena tidak adanya ancaman militer dari negara lain yang menekan Indonesia dalam bertindak di negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan WTO.

Faktor Latar Belakang Historis dan Kultural

Ideologi Pancasila merupakan pedoman paling utama dalam kehidupan bernegara bangsa Indonesia. Karena bapak pendiri bangsa Indonesia yakin bahwa Pancasila dapat menjadi sebuah pedoman untuk mencari solusi dari setiap permasalahan yang akan dihadapi oleh bangsa Indonesia kedepannya, maka ideologi Pancasila ini dikaitkan dengan konstitusi negara Indonesia yang paling utama yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Oleh karena itu Pancasila memiliki kedudukan utama sebagai dasar norma hukum positif yang berlaku di dalam Indonesia, sehingga setiap kehidupan bernegara di Indonesia harus berlandaskan dengan asas sosial, ekonomi, politik, kultural, religius, dan asas kenegaraan yang terkandung di dalam Pancasila. (Shofiana, 2014)

Dengan demikian, seluruh sektor aktivitas Indonesia, baik yang dijalankan oleh masyarakat maupun pemerintah, harus berlandaskan dengan ideologi Pancasila sesuai dengan yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Salah sektor aktivitas Indonesia yang harus mengikuti dengan pedoman ideologi Pancasila dan UUD'45 adalah aktivitas hubungan luar negeri Indonesia sesuai dengan apa yang telah di atur dalam peraturan Indonesia terkait hubungan luar negeri yang tercantum dalam UU No.37 Tahun 1999 (Republik Indonesia, 1999)

Dalam konstitusi Indonesia tersebut dinyatakan bahwa pelaksanaan hubungan luar negeri yang dilakukan oleh bangsa Indonesia harus berlandaskan asas-asas yang ada di dalam undang-undang tersebut, yaitu asas saling menguntungkan, saling menghormati, percaya akan kesamaan derajat, dan tidak akan ikut campur dalam urusan domestik negara lain. Hal tersebut dinyatakan dalam ideologi bangsa Indonesia, yaitu Pancasila dan dasar konstitusi negara Indonesia, yaitu UUD'45. Undang-Undang yang mengatur hubungan luar negeri Indonesia tersebut juga menyatakan bahwa hubungan luar negeri yang dilakukan oleh negara Indonesia adalah untuk mencapai tujuan Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan Pembukaan UUD 45, yaitu berpartisipasi dalam menciptakan dan menjaga dunia yang lebih tertib dengan landasan kemerdekaan, perdamaian yang abadi dan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dunia. (Republik Indonesia, 1999)

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri Indonesia juga menyatakan bahwa praktik hubungan luar negeri yang dilakukan oleh negara Indonesia berdasarkan prinsip politik luar negeri yang bebas aktif demi yang diabdikan untuk kepentingan nasional Indonesia. Undang-Undang ini terbentuk berdasarkan landasan konstitusi Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sehingga seluruh isi dari Undang-Undang ini merupakan buah yang dihasilkan dari norma hukum dasar nasional yang terkandung dalam UUD 45. Oleh sebab itu semua strategi dan taktis pelaksanaan hubungan luar negeri dalam rangka menjalankan politik luar negeri Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri Republik Indonesia ini berlandaskan dengan Pancasila dan UUD 45. (Republik Indonesia, 1999)

Ideologi Pancasila dengan demikian dapat disebut sebagai faktor kultural peninggalan sejarah bangsa Indonesia yang mempengaruhi seluruh kebijakan luar negeri Indonesia hingga saat ini, termaksud kebijakan luar negeri

Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan. Pancasila yang ada di dalam Undang-Undang Dasar 1945 mempengaruhi setiap kebijakan luar negeri Indonesia agar berprinsip kepada politik luar negeri bebas aktif dimana Indonesia tidak memihak dalam politik luar negeri Indonesia demi pencapaian kepentingan nasional Indonesia di berbagai aktivitas hubungan luar negeri Indonesia. Prinsip bebas aktif juga menuntut Indonesia untuk melakukan hubungan luar negerinya serta mengeluarkan kebijakan luar negeri secara aktif di dalam berbagai hubungan luar negeri Indonesia, baik bilateral, regional, multilateral, dan sebagainya sehingga Indonesia dapat memastikan untuk mencapai kepentingan nasionalnya dalam berbagai hubungan luar negeri yang dilakukannya.

Latar belakang historis Indonesia sebagai negara yang pernah dijajah dan berhasil merdeka juga merupakan faktor latar belakang historis Indonesia yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan. Latar belakang historis Indonesia yang paling relevan dalam hal ini adalah menjadi pemimpin bagi negara-negara yang juga mengalami penjajahan dan ingin merdeka dan berkembang menjadi lebih baik lagi dengan cara menyelenggarakan Konferensi Asia Afrika.

Akhir dari Perang Dunia II (Agustus 1945) bukan berarti akhir dari permusuhan di antara bangsa yang ada di dunia. Beberapa bagian di dunia masih menghadapi masalah yang sama bahkan munculnya masalah yang baru. Masalah tersebut adalah kolonialisasi. Kolonialisasi telah menjadi masalah yang sangat krusial sejak abad ke-15 di dunia, khususnya di Benua Asia dan Afrika. Meskipun beberapa negara telah menyatakan kemerdekaannya pada tahun 1945, antara lain adalah Indonesia, Vietnam, Filipina, Pakistan, India, Burma, Ceylon, Republik Rakyat Cina, masih banyak negara yang berjuang untuk mendapatkan kemerdekaannya seperti Aljazair, Tunisia, Maroko, Kongo, dan negara-negara

Afrika lainnya. Negara-negara yang merdeka tersebut juga tidak sepenuhnya merdeka dari masalah, masih banyak masalah yang disebabkan oleh kolonialisasi di negara mereka juga adanya konflik di dalam negara mereka masing-masing. (MKAA, 2013)

Kondisi negara-negara tersebut semakin diperparah dengan terjadinya Perang Dingin, sebuah persaingan antara 2 blok dengan ideologis yang sama-sama kuat, yaitu blok barat yang dikuasai oleh Amerika Serikat dengan kapitalisme nya dan blok timur yang dikuasai oleh Uni Soviet dengan komunismenya. Perang Dingin tersebut membuat negara-negara di Asia mengalami ketakutan yang hebat karena adanya persaingan dan pengembangan senjata nuklir di antara mereka yang bisa saja sewaktu-waktu dapat diluncurkan dan dampaknya merusak seluruh negara yang berada di wilayah Asia juga Afrika. (MKAA, 2013)

Meskipun organisasi dunia yaitu PBB telah berhasil menjalani fungsinya untuk menyelesaikan Perang Dunia II, organisasi tersebut tidak berhasil membuat kondisi dunia lebih damai, khususnya bagi negara-negara di wilayah Asia dan Afrika. Oleh sebab itu, Indonesia yang pada saat itu dipimpin oleh Presiden Soekarno meminta Perdana Menteri Indonesia, yaitu Ali Sastroamidjojo, untuk mengajak negara-negara Asia Afrika untuk terlibat dalam konferensi Asia Afrika untuk membangun solidaritas Asia Afrika dan membangun gerakan nasional masing-masing untuk melawan kolonialisme. (MKAA, 2013) Konferensi Asia Afrika yang diselenggarakan di Bandung ini membangkitkan semangat dan moral pahlawan-pahlawan negara Asia Afrika untuk memperjuangkan kemerdekaannya masing-masing, sehingga banyak negara yang merdeka dan berdaulat dapat bergabung ke dalam benua Asia dan Afrika. Konferensi ini juga berhasil mengembangkan semangat solidaritas antara negara-negara Asia Afrika dalam menghadapi permasalahan regional dan internasional. Dasa Sila Bandung yang lahir dari konferensi ini mengubah padangan dunia

tentang hubungan internasional. Dunia disadarkan bahwa adanya kekuatan dari negara-negara yang tidak berada di blok manapun dalam Perang Dingin dimana ideologi Amerika Serikat dan ideologi Uni Soviet bersaing satu sama lain dalam mempengaruhi dunia internasional. (MKAA, 2013)

Bagi Indonesia peristiwa Konferensi Asia Afrika merupakan sebuah peristiwa sejarah yang penting bagi Indonesia khususnya dalam hal hubungan luar negeri Indonesia. Keberhasilan Indonesia dalam menyelenggarakan Konferensi Asia Afrika di Bandung dan menjadi *pioneer* dari negara-negara Asia Afrika untuk memperjuangkan kemerdekaan menunjukkan bahwa Indonesia memiliki kemampuan dalam mengatur sistem internasional. Konferensi Asia Afrika juga menentukan bagaimana praktik diplomasi serta hubungan luar negeri Indonesia saat ini yaitu bebas dan aktif, bebas yang berarti mandiri tanpa mengandalkan kekuatan negara adidaya lain dan aktif yang artinya Indonesia akan terus berusaha melakukan hubungan luar negeri dan mengeluarkan kebijakan-kebijakan luar negeri dalam politik luar negeri Indonesia yang dirasa perlu untuk dilakukan demi mencapai kepentingan nasional Indonesia di level bilateral, regional, maupun multilateral. (MKAA, 2013)

Pengalaman Indonesia dalam memimpin jalannya Konferensi Asia Afrika dalam membina negara lainnya untuk mendapatkan kemerdekaan mereka juga berhasil menghadirkan sebuah arena yang dapat digunakan oleh negara-negara Asia Afrika untuk menemukan prinsip-prinsip fundamental yang harus dijalankan agar dapat memerdekakan diri negara-negara Asia Afrika termaksud Indonesia bukan saja dari kolonialisme tetapi merdeka dari masalah-masalah yang timbul setelah kolonialisme, inilah yang menjadi faktor latar belakang historis Indonesia yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi

perikanan selain faktor kultural yaitu adanya ideologi Pancasila bangsa Indonesia.

Indonesia sebagai satu-satunya negara berkembang tunggal yang mengajukan proposal tekstual dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan membuktikan kemandirian Indonesia dalam politik internasional. Hal tersebut berani dan secara yakin dilakukan oleh Indonesia karena Indonesia mempunyai pengalaman dalam memimpin suatu polar dalam sistem internasional, yaitu gerakan non blok atau perkumpulan negara-negara yang berhasil merdeka melawan penjajahan. Pengalaman tersebutlah yang juga membuat Indonesia memiliki posisi strategis yang kuat untuk mengajukan tuntutan dalam pembuatan aturan subsidi perikanan WTO

Intervening Variable

Dalam *analytical framework* teori reorientasi kebijakan luar negeri dari Holsti, *intervening variable* merupakan variable yang berisikan faktor-faktor lainnya yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Dalam variable ini, Holsti menjelaskan bahwa terdapat dua macam faktor yaitu sikap dan pandangan pribadi pemimpin pembuat kebijakan luar negeri dan birokrasi perumusan kebijakan luar negeri suatu negara. Kedua faktor tersebut mempengaruhi terbentuknya kebijakan luar negeri suatu negara karena faktor-faktor ini mempengaruhi bagaimana perumusan kebijakan luar negeri suatu negara yang didasari oleh pertimbangan-pertimbangan akan faktor-faktor domestik, eksternal, dan latar belakang historis yang mempengaruhi negara tersebut secara langsung (variable independen).

Sikap dan Pandangan Pribadi Presiden RI

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo memiliki karakteristik kebijakan yang berbeda, yang mana Susilo Bambang Yudhoyono berkarakteristikan “*A Millions Friends Zero Enemy*” dan Joko Widodo dengan karakteristiknya yaitu “Poros Maritim

Dunia”. Kedua karakteristik dari masing-masing Presiden RI tersebut sangat mempengaruhi bagaimana kebijakan luar negeri Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari bagaimana Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 menyatakan dalam Bab II dengan judul *Penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan Pelaksanaan Politik Luar Negeri* Pasal ke 6 ayat 1 bahwa Presiden memiliki kewenangan dalam menyelenggarakan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri pemerintah Republik Indonesia. Pada pasal 6 ayat 2 dijelaskan bahwa Presiden dapat melimpahkan kewenangan penyelenggaraan hubungan luar negeri dalam rangka pelaksanaan politik luar negeri Indonesia kepada menteri yang terkait. Dengan demikian, karena politik luar negeri Indonesia berada di tangan Presiden yang bisa melimpahkan kewenangannya kepada menteri-menteri terkait maka sikap dan pandangan personal seorang Presiden dapat menentukan bagaimana politik luar negeri Indonesia diarahkan dan dijalankan. (Republik Indonesia, 1999)

Kedua karakteristik kebijakan domestik maupun luar negeri yang berbeda di antara Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo memiliki kelebihan dan kelemahannya masing-masing. Menurut Sulistyono Widayanto selaku Kepala Sub Direktorat Perundingan Multilateral, Kementerian Perdagangan, dalam wawancara yang dilakukan oleh penulis secara semi terstruktur, “*a millions friends zero enemy*” yang dijalankan oleh Susilo Bambang Yudhoyono tidak tepat dilakukan dalam politik perdagangan global. Hal tersebut dikarenakan Indonesia memiliki kepentingan nasional yang harus diperjuangkan di masing-masing forum perdagangan internasional maupun kegiatan perdagangan internasional yang diikuti oleh Indonesia. Keunggulan “*a millions friends zero enemy*” yang dijalankan oleh Susilo Bambang Yudhoyono adalah kemampuan untuk meningkatkan citra Indonesia di dunia internasional. “Poros Maritim Dunia” yang dijalankan oleh Joko Widodo sebaliknya, menurut Sulistyono, sangat

cocok untuk diterapkan dalam politik perdagangan luar negeri Indonesia karena dapat mengakomodir kepentingan nasional dibidang perdagangan dengan lebih mudah. Namun kelemahannya adalah kecenderungan yang lebih *nation-centred* membuat Indonesia berpeluang mendapatkan respon yang negatif dari negara-negara lainnya karena bisa saja kebijakan yang dikeluarkan oleh Indonesia mungkin berpeluang mengusik kepentingan nasional negara lain.

Dalam halnya mengenai kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan, Sulistyono menjelaskan bahwa sebenarnya draft proposal yang diajukan oleh Indonesia pada masa kepresidenan Joko Widodo telah lebih dahulu disusun pada masa kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono. Namun proposal tekstual tersebut yang berisikan posisi Indonesia dan kepentingan nasional dalam pembentukan aturan subsidi perikanan tidak sampai menjadi bahan pertimbangan dalam pembentukan aturan subsidi perikanan WTO pada saat itu karena Indonesia masih belum ada kejelasan terkait prosedur penyampaian posisi dalam politik perdagangan internasional Indonesia dalam forum-forum perdagangan WTO, khususnya bidang subsidi perikanan, sehingga hal tersebut menghambat Indonesia untuk mengajukan proposal tekstual yang telah dirancang lebih cepat. Menurut Sulistyono, Indonesia pada masa Susilo Bambang Yudhoyono juga masih memiliki keraguan apakah posisi atau citra Indonesia di dalam WTO sudah bisa membuat proposal tekstual Indonesia dijadikan bahan pertimbangan dalam pembentukan aturan subsidi perikanan. Pada masa Joko Widodo yang sudah mulai fokus terhadap menjaga kedaulatan negara demi mencapai kepentingan nasional sebagai Poros Maritim Dunia membuat Indonesia tersadar bahwa pengajuan proposal tekstual merupakan hal yang harus segera dilakukan agar Indonesia mendapatkan perlakuan khusus dan bebas dalam aturan subsidi perikanan.

Melihat akan penjelasan tersebut, maka dapat diketahui bahwa sikap dan pandangan personal Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo sama-sama mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan. Baik pendekatan “*a Millions Friends Zero Enemy*” yang dilakukan dalam pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dengan pendekatan “Poros Maritim Dunia” yang dilakukan oleh Joko Widodo sama-sama mempengaruhi tindakan Indonesia dalam forum-forum WTO, termaksud saat Indonesia berada di tengah negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan WTO.

Birokrasi Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan merupakan sebuah kebijakan yang berada di kewenangan Kementerian Kelautan dan Perikanan dan berkordinasi dengan Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Perdagangan pada masa pemerintahan Joko Widodo. Hal tersebut dapat dilihat dari laporan kinerja Direktorat Jenderal Penguatan Daya Saing Produk Kelautan dan Perikanan tahun 2018. Laporan tersebut berisikan laporan terkait hal apa saja yang sudah dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam menjalankan Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan tahun 2015-2019 yaitu kedaulatan, keberlanjutan, dan kesejahteraan. Persiapan perundingan subsidi perikanan merupakan agenda utama dari Kementerian Kelautan dan Perikanan RI. Melihat akan hal tersebut maka dapat diketahui bahwa Kementerian Kelautan dan Perikanan RI juga memiliki visi misi dan program kerjanya tersendiri yang menentukan kebijakan luar negeri apa yang akan dikeluarkan oleh Indonesia terkait kelautan dan perikanan. Di bawah Menteri Susi Pudjiastuti, Kementerian Kelautan Perikanan memiliki peranan yang penting dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia

terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan.

Hal tersebut dapat diketahui dari bagaimana Kementerian Kelautan dan Perikanan menetapkan bahwa mempertahankan posisi Indonesia dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan WTO adalah suatu hal yang penting dan krusial dalam mencapai kepentingan bangsa Indonesia yaitu tidak terbatasnya pemerintah Indonesia dalam memberikan subsidi perikanan karena keberadaan aturan subsidi perikanan. Dengan demikian tindakan dan pola pikir dari kementerian inilah yang membuat Indonesia bertindak menyerahkan proposal tekstual dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan WTO. Kementerian Kelautan dan Perikanan merupakan pembuat kebijakan yang paling dominan yang mana sikap dan pandangan kementerian ini menjadi faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO.

KESIMPULAN

Penulis menyimpulkan bahwa kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan tercerminkan dalam tindakan Indonesia yang melakukan penyerahan proposal tekstual TN/RL/GEN?189 kepada kelompok pembentuk aturan WTO. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO tersebut adalah adanya pengaruh dari faktor domestik, berupa kebutuhan Indonesia untuk memberlakukan subsidi perikanan, lalu faktor eksternal, berupa ancaman non-internal yang datang dari keberadaan IUU-F serta struktur hubungan Indonesia dengan sistem perdagangan internasional WTO, dan yang terakhir adalah faktor latar belakang historis dan kultural Indonesia yaitu ideologi Pancasila serta pengalaman bangsa Indonesia yang pernah dijajah oleh bangsa asing.

Faktor-faktor tersebut yang merupakan bagian dari *variable independen* teori reorientasi kebijakan luar negeri dari Holsti tidak sepenuhnya mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO. Terdapat sebuah *intervening variable* yang

mempengaruhi faktor-faktor pada *variable independen* dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO. Hal tersebut dapat dilihat dari bagaimana sikap dan pandangan personal Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo yang memiliki perbedaan orientasi kebijakan luar negeri dapat mempengaruhi cara pandang pemerintah dalam melihat faktor-faktor domestik, eksternal, dan latar belakang historis yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO. Kemudian birokrasi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO yang terdapat campur tangan kementerian kelautan dan perikanan yang memiliki RENSTRA-nya tersendiri juga dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO.

Pertemuan antara *variabel dependen* dan *intervening variable* inilah yang menurut Holsti akan mempengaruhi *dependent variable* yaitu bagaimana terjadinya reorientasi kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh Joko Widodo dengan karakteristik “Poros Maritim Dunia” dari kebijakan luar negeri Susilo Bambang Yudhoyono dengan karakteristik “*a Million Friends Zero Enemy*” dapat menjadi faktor utama yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan. Terjadinya reorientasi kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh Joko Widodo inilah yang membuat Indonesia bertindak mengeluarkan proposal tekstual TN/RL/GEN/189 yang menjadi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap WTO dalam negosiasi pembentukan aturan subsidi perikanan untuk mencapai kepentingan nasional Indonesia di dalam negosiasi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- ATPC. (2017). *The WTO's Fisheries Subsidies Negotiations*. Jenewa: The South Centre.
- Greenpeace. (2017). Laut Indonesia dalam Krisis. Retrieved from [https://www.greenpeace.org/archive-indonesia/PageFiles/533771/Laut Indonesia dalam Krisis.pdf](https://www.greenpeace.org/archive-indonesia/PageFiles/533771/Laut%20Indonesia%20dalam%20Krisis.pdf)
- Holsti, K. (1995). *International Politics: a Framework for Analysis* (7th ed.). Englewood Cliffs: Prentice Hall Pub.
- Holsti, K. (2016). Texts by Kalevi Holsti on Foreign Policy. In H. G. Brauch (Ed.), *Kalevi Holsti: A Pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order*,

- and Security Studies*. Mosbach: Springer.
- Isnurhadi, M. R. (2017). Sekuritisasi Illegal, Unreported, Unregulated Fishing (IUUF) di Perairan Indonesia di Era Pemerintahan Joko Widodo. *Jurnal Hubungan Internasional*, 17–27.
- Jensen, L., & Lentner, H. H. (2006). *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach*. *The American Political Science Review* (Vol. 71). New York: Merrills Pub. <https://doi.org/10.2307/1978547>
- MKAA. (2013). The History of the Asian-African Conference. Retrieved July 20, 2019, from <http://asianafricanmuseum.org/en/sejarah-konferensi-asia-afrika/>
- Permanent Mission of the Republic of Indonesia to WTO. (2017). Satu Langkah Maju Untuk Perlindungan Nelayan Kecil di Dalam Perundingan WTO. Retrieved June 15, 2019, from <https://mission-indonesia.org/2017/10/16/satu-langkah-maju-untuk-perlindungan-nelayan-kecil-di-dalam-perundingan-di-wto/>
- Putra, H. T., & Aqimuddin, E. A. (2014). Pengaturan Subsidi Perikanan Dalam WTO dan Dampaknya Bagi Indonesia. *Mimbar Hukum*, 385–408.
- Putrii, H. M., Pramoda, R., & Firdaus, M. (2017). Kebijakan Peneggelaman Kapal Pencuri Ikan Di Wilayah Perairan Indonesia Dalam Perspektif Hukum. *Kebijakan Sosek KP*, 7(2), 91–102.
- Republik Indonesia. (1999). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Shofiana, G. F. (2014). Philosophy, Pancasila, and Modern Technology. *Yuridika*, 29(2), 139–148.
- Widayanto, S. (2016). WTO Melindungi Kepentingan Domestik Negara Anggotanya Secara Optimal. *Tinjauan Perdagangan Indonesia*, 35.
- World Wildlife Fund. (2015). *Illegal Fishing: Which Fish Species are at Highest Risk from Illegal and Unreported Fishing?* New York: World Wildlife Fund.
- WTO. (2019). Introduction to Fisheries Subsidies in the WTO. Retrieved June 15, 2019, from https://www.wto.org/english/tratop_e/rul_esneg_e/fish_e/fish_intro_e.htm