

PENELITIAN

DIPLOMASI EKONOMI DALAM PERANG DAGANG: STUDI KASUS AMERIKA SERIKAT
VS TIONGKOK DALAM KOMODITAS KEDELAI (2017-2020)

PENELITI:

ANDRE ARDI

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS PROF. DR. MOESTOPO (BERAGAMA)
2020

BAB I

LATAR BELAKANG MASALAH

Naiknya Donald J. Trump sebagai presiden ke-45 Amerika Serikat pada 20 Januari 2017 menandai babak baru dalam perumusan kebijakan ekonomi luar negeri negara tersebut. Slogan Trump “Make America Great Again” kemudian diimplementasikan sebagai kebijakan yang bersifat proteksionis. Amerika Serikat telah menarik diri dari landasan ekonomi pro-pasar bebas menjadi ekonomi yang lebih bersifat nasionalis dan merkantilis. Hal ini ditunjukkan dengan kebijakan renegotiasi North American Free Trade Agreement (NAFTA), penarikan diri dari Trans Pacific Partnership (TPP), pengenaan tarif kepada impor besi baja dan aluminium, dan peningkatan tarif impor dari produk yang berasal dari Tiongkok.

Kebijakan ini tak pelak menimbulkan reaksi dan ancaman retaliasi dari negara-negara mitra dagang Amerika Serikat. Dunia diambang situasi perang dagang. Tiongkok sebagai negara eksportir terbesar besi baja dunia menyebut pengenaan tarif oleh Trump ini sebagai serangan serius terhadap perdagangan internasional dan akan mengambil tindakan tegas. Beijing kemudian mengancam akan mengenakan tarif kepada 106 produk asal Amerika Serikat termasuk pesawat terbang, otomotif, produk kimia, dan kacang kedelai (Iyengar, 2018).

Ancaman Tiongkok terhadap impor kacang kedelai asal Amerika Serikat cukup efektif memancing reaksi dari presiden Trump. Trump berjanji akan mengganti kerugian yang ditimbulkan oleh perang tarif dengan Tiongkok kepada para petani kedelai AS. Petani kedelai AS memang bereaksi keras terhadap kebijakan perdagangan Trump. Hal ini menjadi signifikan bagi Trump mengingat Iowa, Nebraska, Indiana, dan Missouri, yang telah memilih Trump pada tahun 2016, merupakan daerah produsen dan eksportir kedelai Amerika Serikat sementara Tiongkok merupakan pasar ekspor terbesar kedelai AS (Gillespie, 2018).

Penelitian ini mencoba mengkaji perang dagang yang terjadi antara Amerika Serikat dan Tiongkok khususnya dalam komoditas kedelai. Isu perang dagang menjadi signifikan mengingat dalam waktu ke depan ini perdagangan global berada dalam ketidakpastian dan setiap negara harus memiliki kemampuan untuk menghadapinya. Pemilihan komoditas kedelai dalam kasus perang dagang ini menarik karena menunjukkan pelibatan aktor domestik dalam proses diplomasi ekonomi yang dilakukan oleh kedua negara. Pilihan periodisasi akan difokuskan kepada 2017-2020 mengingat eskalasi yang terjadi adalah pada tahun tersebut. Untuk itu pertanyaan yang diajukan

pada penelitian ini adalah bagaimana perang dagang yang terjadi antara Amerika Serikat dan Tiongkok dalam kasus komoditas kedelai 2017-2020?

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Berridge dan James (2003) secara sederhana mendefinisikan diplomasi ekonomi sebagai: (1) diplomasi yang terkait dengan persoalan kebijakan ekonomi; dan (2) diplomasi yang menggunakan sumber daya ekonomi. Sementara diplomasi komersial didefinisikan sebagai misi diplomatik yang bertujuan untuk mendukung sektor bisnis dan keuangan di negara asal. Diplomasi komersial melibatkan promosi perdagangan dan investasi.

Bayne dan Woolcock (2011) menyebutkan bahwa ruang lingkup dan isi dari pendefinisian diplomasi ekonomi akan mencakup: (1) isu ekonomi internasional dan domestik; (2) pelibatan aktor negara dan non-negara; (3) penggunaan instrumen dan isu ekonomi; dan (4) dampak terhadap pasar.

Heijmann (2013) mendefinisikan ekonomi diplomasi sebagai penggunaan instrumen politik secara pengungkit (*leverage*) dalam negosiasi internasional, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi nasional, dan penggunaan pengungkit ekonomi untuk meningkatkan stabilitas politik sebuah bangsa. Ia mengutip Gilpin yang mengatakan bahwa esensi dari diplomasi ekonomi adalah untuk menginterupsi, melakukan, dan mengarahkan interaksi komersial dan politik.

Terkait pelibatan aktor domestik dalam diplomasi ekonomi, Strange dkk. (1991) menyebutnya dalam model diplomasi triangular. Diplomasi ini melibatkan interaksi internasional antara aktor negara dengan negara, negara dengan perusahaan, dan perusahaan dengan perusahaan.

Lebih jauh lagi Putnam (1988, p. 434) menekankan peran aktor domestik dalam negosiasi internasional ini dalam Two Level Game Theory. Pada level nasional, kelompok domestik mengejar kepentingan mereka dengan cara menekan pemerintah untuk mengadopsi kebijakan yang diinginkan mereka. Sementara itu para politisi mencari kekuasaan (power) dengan cara membangun koalisi bersama kelompok-kelompok ini. Pada level internasional, pemerintah berupaya untuk memaksimalkan kemampuan mereka untuk memenuhi tekanan-tekanan kelompok domestik di samping meminimalkan konsekuensi tidak menguntungkan secara internasional. Tidak ada “permainan pada kedua level” yang dapat diabaikan oleh si pembuat keputusan selama negara mereka saling berketergantungan, meskipun tetap berdaulat.

Para pemimpin negara muncul berhadapan di dalam papan permainan. Di seberang meja internasional duduk pihak lawan negosiasinya. Pada sebelah sisinya duduk para diplomat dan penasehat internasional. Di belakangnya duduk figur partai politik dan parlemen, agensi domestik, kelompok kepentingan, dan penasehat politik. Kompleksitas bagi para pemain di dalam two level game sangatlah luar biasa. Setiap pemain kunci pada level internasional yang tidak merasa puas dengan hasil perundingan dapat mengacaukan papan permainan. Sedangkan setiap pemimpin yang gagal memuaskan rekannya pada level domestik beresiko untuk dikeluarkan dari kursinya.

Two level game mengisyaratkan negosiasi dilakukan pada dua tingkat. Tawar menawar di antara para negosiator di tingkat internasional, ini disebut level I. Sedangkan level II merupakan negosiasi yang dilakukan di antara kelompok kepentingan di tingkat domestik. Adanya keharusan untuk “mendamaikan” kepentingan pada dua level ini membuat proses negosiasi menjadi sangat kompleks. Apa yang disepakati pada perundingan di level I sangat mungkin untuk ditolak oleh kelompok-kelompok kepentingan di level II.

Kompleksitas ini membuat para negosiator terlebih dahulu harus merumuskan *win-sets*, yaitu kemungkinan hasil yang dapat diterima oleh kelompok kepentingan domestik di level II. Semakin besar win-sets, maka akan semakin besar pula kemungkinan kesepakatan pada level I dapat di terima. Besar kecilnya win-sets akan menentukan kepentingan-kepentingan yang saling tumpang-tindih (*over-lap*). Semakin besar *over-lap* ini, maka akan semakin mudah kesepakatan tercapai.

Keharusan untuk mengkompromikan kesepakatan dengan level domestik ini memunculkan dua situasi meninggalkan kesepakatan (*defection*), yaitu: *voluntary* dan *involuntary defection*. *Voluntary defection* adalah kondisi dimana keputusan untuk meninggalkan kesepakatan berasal dari “keegoisan” aktor itu sendiri karena sifat perjanjian yang tidak mengikat. Sedangkan *involuntary defection* terjadi karena negosiator tidak mampu mendapatkan persetujuan dari level domestik.

Faktor-faktor penentu win-set adalah:

1. Ukuran dari win-set tergantung kepada distribusi dari power, preferences, dan kemungkinan koalisi di antara konstituen level II (apakah heterogenous atau homogenous)

2. Ukuran dari win-set tergantung dari institusi politik di level II (*the greater autonomy of the central decision maker, the larger their win-set*)
3. Ukuran dari win-set tergantung dari strategi para negosiator level I (misalnya menggunakan “*side-payment*” atau pembayaran di luar transaksi dan “*goodwill*”).

Selain itu Putnam menekankan motif dari chief negotiator, yaitu:

1. Meningkatkan posisinya di permainan level II dengan meningkatkan sumber daya politiknya atau meminimalkan kemungkinan kekalahannya.
2. Menggeser keseimbangan power pada level II dalam rangka menguntungkan politik domestik yang ia pilih.
3. Untuk mengejar kepentingan nasionalnya secara internasional.

Pada akhirnya Putnam menyimpulkan bahwa penggunaan game theory akan menekankan beberapa hal terkait dengan hubungan antara diplomasi dengan politik domestik:

1. Pembedaan antara voluntary dan involuntary defection dalam perjanjian internasional.
2. Kontras antara isu-isu kepentingan domestik yang bersifat homogenous atau heterogenous.
3. Kemungkinan keterkaitan isu secara sinergik, dalam hal gerakan strategis pada satu meja permainan memfasilitasi koalisi yang tak terduga pada meja kedua.
4. Fakta paradoks bahwa pengaturan institusional yang menguatkan pembuat keputusan di dalam negeri mungkin justru dapat melemahkan posisi tawar-menawar mereka secara internasional.
5. Pentingnya menargetkan ancaman, tawaran, dan side-payment internasional dengan tujuan domestik dan luar negeri.
6. Pemanfaatan strategis terkait dengan ketidakpastian pada politik domestik dan menggunakan “win-set”
7. Potensi menguatkan gaung dari tekanan internasional ke dalam arena domestik.

8. Perbedaan kepentingan antara pemimpin nasional dengan mereka yang diatasnamakannya dalam negosiasi, dan khususnya implikasi internasional dari investasinya pada domestik politik.

Pada negosiasi ekonomi level I, Carlson (2000, p. 118) menjelaskan beberapa situasi yang mungkin terjadi pada Game Theory:

1. Prisoner dilemma: adalah kondisi dimana kedua belah pihak sama-sama tidak memiliki informasi mengenai apa yang akan dilakukan oleh pihak lain, sehingga pilihan terbaiknya adalah salah satu pihak melakukan *defection* (proteksi) atau keduanya tetap bekerja sama (free trade)
2. Chicken game: adalah kondisi dimana kedua belah pihak akan sama-sama mempertahankan kepentingannya dengan harapan terbaik salah satu pihak akan mengalah atau kedua-duanya akan sama-sama hancur
3. Stag hunt: adalah kondisi dimana kedua pihak harus menepati kesepakatan bersama untuk sama-sama mendapatkan keuntungan, namun bisa saja salah satu pihak mengingkari kesepakatan untuk mencari keuntungan individual namun pihak lain akan mengalami kerugian.
4. Harmony: adalah ketika pihak hegemon mengalah untuk mengutamakan terciptanya kesepakatan
5. Deadlock: dalam kondisi ini kedua belah pihak sama-sama tidak mau mengalah sehingga tidak memungkinkan terjadinya kesepakatan
6. Bully: kondisi ini adalah ketika pihak hegemon menggunakan pownya untuk menekan pihak lain.

Berdasarkan two level game theory dalam mengkaji perang dagang Amerika Serikat dan Tiongkok dalam kasus komoditas Tiongkok, maka kerangka analisis yang digunakan adalah:

1. Pada tahap negosiasi level I kedua belah pihak berada dan menggunakan strategi permainan chicken game untuk membuat lawan mengalah.
2. Pada level II secara domestik Tiongkok memiliki win-set yang sangat besar karena otonomi yang begitu kuat dari institusi pemerintah.

3. Pada level II secara domestik Amerika Serikat memiliki win set yang jauh lebih kecil karena pemerintah harus berkompromi dengan konstituen lokal, dalam kasus ini adalah petani kedelai Amerika Serikat.

Bibliography

- Bayne, Nicholas; dan Woolcock, Stephen. (2011). *The New Economic Diplomacy: Decision Making and Negotiation in International Economic Relations*. London: Ashgate.
- Berridge, G. R.; dan James, Alan. (2003). *A Dictionary of Diplomacy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Carlson, Lisa J. (2000). *Game Theory: International Trade, Conflict, and Cooperation*. dalam Palan, Ronen (Ed.), *Global Political Economy: Contemporary Theory*. London: Routledge.
- Gillespie, Patrick. (2018). Trump promises to 'make it up' to farmers hit by China tariffs. 2018, from <http://money.cnn.com/2018/04/09/news/economy/trump-farmers-china-tariffs/index.html>
- Heijmans, Maike Okano. (2013). *Economic Diplomacy: Japan and the Balance of National Interests*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Iyengar, Rishi. (2018). US-China trade battle: Catch up here. 2018, from <http://money.cnn.com/2018/04/08/news/economy/trump-china-us-tariffs-trade-timeline/index.html>
- John M, Stopford; Strange, Susan; dan Henley, John. (1991). *Rival State, Rival Firm: Competition for Market Shares*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two Level Game. *International Organization*, 42(3), 427-460.