

BAB I

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Masalah

Relasi Amerika Serikat (AS) dan Kanada terutama dalam bidang perdagangan telah terjalin sejak lama salah satunya melalui NAFTA¹. Terdapat berbagai macam jenis barang yang diperdagangkan secara bebas oleh Kanada dan AS mulai dari kendaraan bermotor, agrikultur, minyak dan gas, hingga *dairy products*² atau produk-produk yang dihasilkan dari susu (Fergusson, 2011). Kanada menjadi negara yang banyak di tuju untuk mengekspor produk susu, salah satunya oleh AS. Melalui NAFTA, AS pun semakin bebas untuk mengekspor produknya tanpa ada hambatan yang berarti (Mark, 2017). Selain itu, AS juga merupakan negara dengan nilai ekspor *dairy products* tertinggi ke Kanada berdasarkan data tahun 2016 yang menunjukkan bahwa total nilai ekspor *dairy products* Kanada mencapai 969,4 juta dollar dan 52,8% dari total nilai tersebut merupakan ekspor ke AS. *Dairy products* yang paling banyak di ekspor ke AS ialah susu, mentega, dan zat protein susu (Canada Dairy Commission, 2017).

¹ North American Free Trade Agreement (NAFTA) merupakan perjanjian perdagangan antara Kanada, Amerika Serikat, dan Meksiko dan mulai diimplementasikan pada 1 Januari 1994 (USTR.gov, tt).

² *Dairy products* ialah produk yang terbuat dari susu, termasuk mentega, keju, es krim, yogurt dan lain sebagainya (Bandler dan Singh, tt).

Meski demikian, relasi kedua negara dalam sektor perdagangan tidak selalu berjalan mulus, hal ini dapat dilihat pada sengketa *softwood lumber*³ dan *dairy products*. Sengketa *softwood lumber* antara AS dan Kanada mulai mencuat setelah tahun 1982, ketika AS menganggap bahwa Kanada melakukan upaya-upaya proteksionis dalam sistem perdagangan *softwood lumber*. Persoalan lainnya yaitu *dairy products* di mana Kanada menerapkan *supply management system* atau yang juga dikenal dengan istilah *dairy cartel* yang pada dasarnya mengatur setiap aspek dalam produksi susu, ayam, dan juga telur dalam meregulasi produk tersebut secara domestik (Mckenna, 2017). Penjelasan lebih detil mengenai dua sengketa ini akan diuraikan pada bab 2.

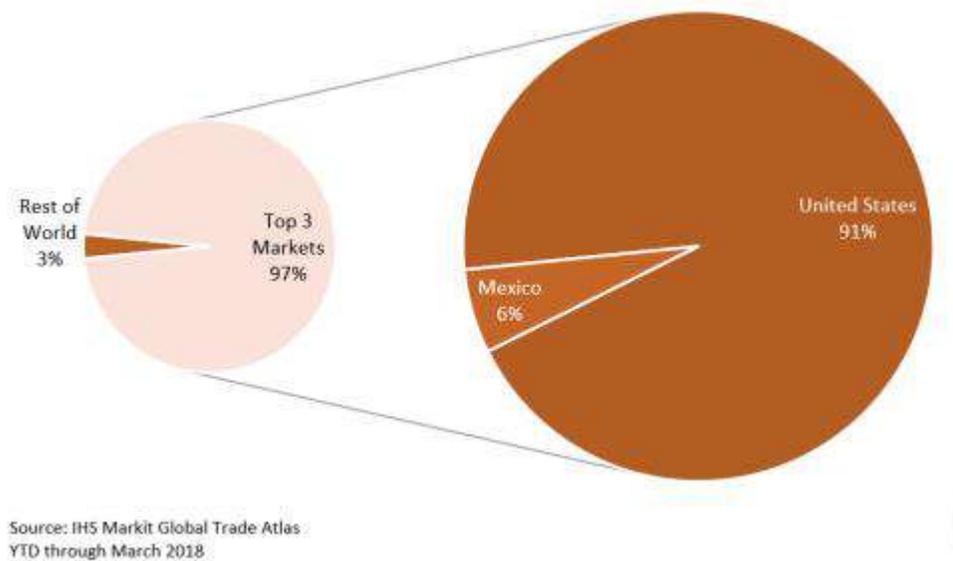
Tidak hanya sampai ke isu *dairy products* saja, relasi kedua negara semakin diperparah dengan perang dagang⁴ yang ditandai dengan pemberian pajak oleh AS sebesar 25 persen bagi produk baja dan 10 persen bagi produk aluminium yang diimpor dari Kanada pada akhir Mei 2018. Pemberian pajak seperti demikian sebenarnya telah dimulai oleh AS bagi beberapa negara (tidak termasuk Kanada), namun pada akhirnya AS juga melibatkan Kanada pada pemberian pajak yang dimulainya (Ballingall dan Boutilier, 2018). Secara sederhana, terdapat dua alasan Amerika menetapkan pajak bagi impor aluminium dan baja dari Kanada. Pertama, adanya justifikasi hukum berdasarkan Section 232 Trade Expansion Act dimana presiden memiliki hak untuk melarang atau membatasi impor barang atau produk

³ *Softwood Lumber* merupakan kayu lunak yang biasa digunakan dalam bidang konstruksi dan pertukangan seperti misalnya pinus dan kayu larch (Bukley, t.t).

⁴ Perang dagang ialah sebuah kondisi ketika negara berupaya untuk menyerang perdagangan negara lain lewat pemberian pajak dan kuota pada komoditas yang diimpor dari negara tersebut (Grossman dan Helpman, 1995).

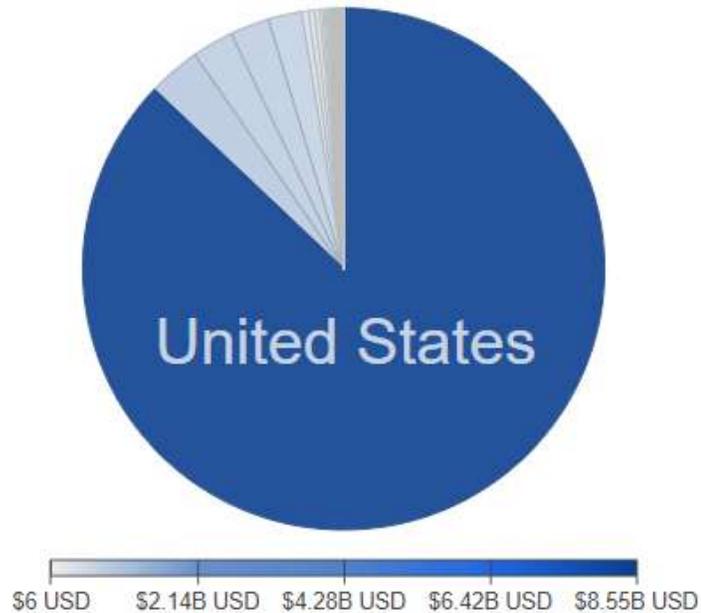
tertentu yang dianggap dapat mengancam keamanan nasional (Congressional Research Service, 2018). Alasan kedua ialah pemberian pajak ini merupakan taktik dari Wilbur Ross (Sekretaris Perdagangan AS) karena renegotiasi dalam NAFTA tidak kunjung membuahkan hasil (Ballingall dan Boutilier, 2018).

Padahal, hingga Maret 2018, Kanada mengekspor baja ke AS sebesar 91 persen dari nilai total ekspornya sedangkan, 6 persen sisanya di ekspor ke Meksiko (International Trade Administration, 2018).



Gambar 1 - Presentase negara tujuan ekspor baja Kanada hingga Maret 2018

Sejalan dengan ekspor baja, ekspor aluminium Kanada juga didominasi oleh Amerika Serikat. Pada tahun 2017, total ekspor aluminium Kanada ialah 9,82 milyar dollar AS. Dari total jumlah tersebut, Kanada mengekspor aluminiumnya ke AS sebesar 8,55 milyar dollar AS (trading economics, tt).



Gambar 2 - Jumlah ekspor aluminium Kanada tahun 2017 (sumber: tradingeconomics.com berdasarkan basis data dari United Nations COMRADE on International Trade)

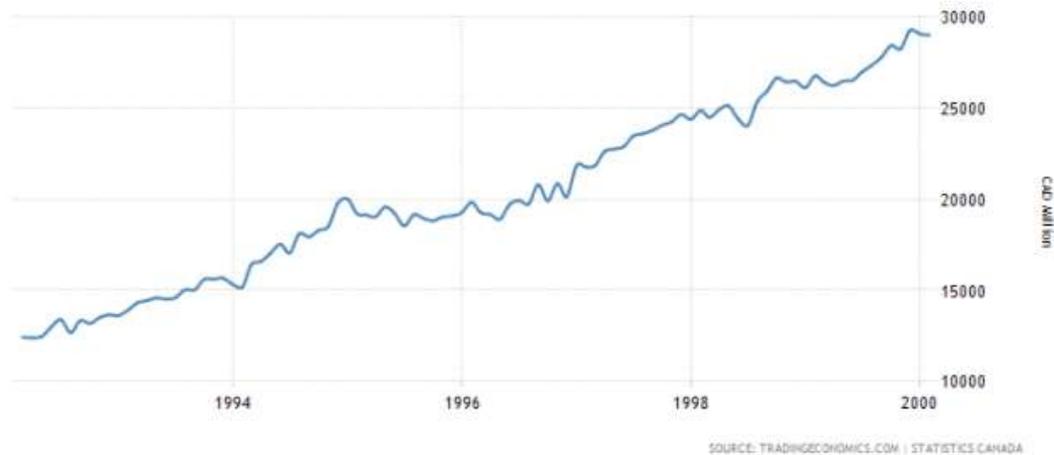
Berdasarkan data ekspor aluminium dan baja tersebut, dapat dilihat bahwa Kanada memerlukan AS dalam mengekspor produk aluminium dan bajanya. Karena itu, pemberian pajak oleh AS terhadap kedua produk ini mempengaruhi pasar aluminium dan baja Kanada di AS. Pemberian pajak tersebut direspons oleh Kanada dengan memberikan pajak kepada sejumlah barang atau produk AS yang diekspor ke Kanada seperti, kecap, jus jeruk, lilin, pizza, selai stroberi, dan masih banyak produk lainnya. Pada 1 Juli 2018, telah tercatat bahwa AS dan Kanada telah menjatuhkan pajak hingga jutaan dollar satu sama lain. Menteri Luar Negeri Kanada, Chrystia Freeland

bahkan menyatakan bahwa, “*We will not escalate – and we will not back down*” (Ballingall dan Boutilier, 2018).

Respons Kanada kemudian menjadi menarik untuk diteliti mengingat Kanada sesungguhnya membutuhkan AS sebagai mitra dagangnya. Terdapat beberapa alasan mengapa AS dapat dikatakan sebagai mitra perdagangan yang penting bagi Kanada. Pertama, melalui NAFTA arus perdagangan Kanada dengan AS meningkat dengan pesat dimana kedua negara ini dapat melakukan ekspor-impor satu sama lain tanpa harus khawatir akan adanya pengenaan pajak yang tinggi. Hadirnya NAFTA yang mampu mendorong kegiatan ekspor impor dapat terbukti dari data nilai ekspor-impor Kanada yang mengalami peningkatan drastis jika dilihat dari sebelum dan sesudah bergabung dengan NAFTA dengan data yang dimulai dari tahun 1992 (lihat Grafik 1 dan 2).

Grafik 1: Pertumbuhan nilai ekspor Kanada dari tahun 1992 hingga 2000



Grafik 2: Pertumbuhan nilai impor Kanada dari tahun 1992 hingga 2000

Kedua, AS merupakan negara dengan jumlah ekspor-impor tertinggi dengan Kanada yang nilainya lebih dari separuh total nilai ekspor-impor negara tersebut. Di tahun 2012, nilai total ekspor Kanada mencapai 461.511 juta dollar, dimana ekspor ke Amerika mencapai 336.598 juta dollar atau sekitar 71% dari total ekspor. Angka ini bahkan mengalahkan total dari gabungan nilai ekspor Kanada ke tujuh negara Uni Eropa seperti Inggris, Jerman, Belanda, Perancis, Italia, Belgia, dan Spanyol yang hanya 8,9% (Statistics Canada, tt). Nilai total ekspor Kanada terus mengalami peningkatan hingga di tahun 2017 kemarin mencapai 549.681 juta dollar dan ekspor ke Amerika mencapai 74% dari nilai total tersebut. Angka ini jauh melebihi total ekspor ke tujuh negara Uni Eropa yang hanya 7,4% dan dengan Tiongkok yang hanya mencapai 4,5% (Statistics Canada, tt).

Tidak jauh berbeda dengan nilai ekspornya, nilai total yang diimpor oleh Kanada mencapai 474.800 juta dollar di tahun 2012 (Statistics Canada, tt). Dari nilai total ini,

impor Kanada dari AS mencakup 62% dari nilai total, jauh melebihi beberapa negara Uni Eropa yang hanya 9,4% ataupun Tiongkok yang hanya 6,5% (Statistics Canada, tt). Pada tahun 2017, nilai total impor Kanada meningkat hingga 573.427 juta dollar dan nilai ini tetap didominasi oleh AS yang mencakup hingga 70%, sedangkan Tiongkok hanya mencapai 7,4% (Statistics Canada, tt). Nilai ekspor-impor yang ditunjukkan tersebut tentunya diperoleh dari kegiatan perdagangan yang dilakukan dengan negara mitranya. Data tersebut menunjukkan bahwa sebenarnya AS merupakan mitra perdagangan penting yang dimiliki oleh Kanada. Bahkan meskipun Meksiko tergabung dalam satu kerjasama perdagangan yang sama, AS tetap memiliki nilai perdagangan dengan Kanada yang jauh lebih tinggi daripada Kanada dengan Meksiko.

Ketiga, AS telah melakukan investasi dengan jumlah yang banyak ke Kanada, begitu juga sebaliknya. Kanada dan AS merupakan negara dengan hubungan investasi terbesar dan paling komprehensif di dunia. Sekitar 51 persen investasi asing yang masuk ke Kanada (*inward direct investment*) berasal dari AS sedangkan Kanada melakukan investasi ke AS (*outward investement*) sebesar 41 persen dari total investasi yang dilakukan (U.S. Department of State, t.t).

Tabel 1-Jumlah Investasi yang Masuk dan Keluar Kanada

<i>Inward Direct Investment</i> Kanada pada tahun 2017 (dalam juta Dollar AS)			<i>Outward Direct Investment</i> Kanada pada tahun 2017 (dalam juta Dollar AS)		
Total investasi	654.420	100%	Total Investasi	890.612	100%
Amerika Serikat	321.316	49	Amerika Serikat	400.994	45
Belanda	72.992	11	Inggris	81.526	9
Luxembourg	39.644	6	Luxembourg	61.115	7
Inggris	37.679	6	Barbados	38.885	4
Swiss	31.946	5	Pulau Cayman	34.236	4

Sumber: *IMF Coordinated Direct Investment Survey (CDIS)*.

Respons Kanada yang memberikan ancaman balik dengan penetapan pajak pada produk-produk AS unik, dimana hal tersebut dapat memicu semakin buruknya relasi antar kedua negara. Padahal, Kanada sesungguhnya memerlukan AS sebagai mitra dagang terpentingnya.

1.2. Rumusan Masalah

Mengacu pada uraian sebelumnya, maka rumusan masalah penelitian ini adalah: Mengapa Kanada memberikan *retaliatory tariff* dalam menghadapi pemberian pajak yang dilancarkan oleh AS pada industri baja dan aluminium?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk melihat faktor yang menjadi pendorong respons Kanada terkait pemberian pajak oleh AS.

1.4 Tinjauan Pustaka: Karakteristik Relasi antara Kanada dan Amerika Serikat

Relasi antara Kanada dan AS telah terjalin sejak lama dan dapat dekat. Kedua negara ini membangun relasi yang baik hampir di segala bidang, mulai dari ekonomi hingga keamanan misalnya melalui North Atlantic Treaty Organization (NATO)⁵, North American Aerospace Defense Command (NORAD)⁶, dan North American Free Trade Area (NAFTA). Dalam bidang pertahanan dan keamanan, kedua negara ini sudah menandatangani lebih dari 800 kesepakatan yang menaungi hubungan pertahanan dan keamanannya. Bahkan, U.S State Department sempat mengungkapkan bahwa, “*US Defense arrangements with Canada are more extensive than with other country*”. Salah satu bentuk kerjasama di level tertinggi antara Kanada dan Amerika Serikat ialah hadirnya *The Permanent Joint Board and Defense* pada tahun 1940 dibawah pemerintahan Presiden Franklin D. Roosevelt dan Perdana Menteri Mackenzie King. Terdapat beberapa bentuk kerjasama Kanada dan AS terkait dengan pertahanan dan keamanan antara lain, NORAD, keamanan daerah perbatasan serta keamanan cyber (Fergusson dan Meyer, 2018).

⁵ NATO didirikan pada tahun 1940 dan sekarang telah terdapat 29 negara dari Amerika Utara dan Eropa yang bergabung dibawah kerjasama melalui organisasi ini. Terdapat tiga poin dasar kerjasama NATO antara lain kerjasama politik dan militer, *collective defence* (saling melindungi satu sama lain jika ada yang diserang), dan memperkuat hubungan antar benua dalam bidang pertahanan dan keamanan serta manajemen krisis (nato.org, t.t)

⁶ NORAD merupakan organisasi dua negara antara Kanada dan AS yang dibentuk dengan tujuan untuk peringatan dan kontrol *aerospace* serta maritim di Amerika Utara. Peringatan yang dimaksud dalam organisasi ini ialah peringatan serangan terhadap Amerika Utara lewat pesawat udara, rudal hingga kendaraan luar angkasa (NORAD.mil, t.t)

Dalam bidang perdagangan, Kanada dan AS bahkan diberi predikat sebagai kerjasama perdagangan bilateral terbesar di dunia sebesar 1,6 milyar dollar per harinya pada tahun 2017. Kedua negara ini menerapkan sistem perdagangan terbuka namun tetap berdasarkan pada aturan yang ditetapkan melalui konsesi bersama terhadap akses pasar untuk barang dan jasa, serta adanya penyelesaian perselisihan yang mengikat. Kanada dan AS juga merupakan negara yang berhasil membentuk General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), sistem perdagangan multilateral pasca perang, dan termasuk anggota pendiri World Trade Organization (WTO). Kerjasama perdagangan keduanya semakin bertumbuh terutama dengan hadirnya NAFTA yang juga melibatkan Meksiko didalam keanggotaannya (Fergusson dan Meyer, 2018).

Melalui NAFTA, negara-negara ini pun sepakat untuk menghapuskan hambatan tarif dan mengurangi hambatan tarif satu sama lain. Terdapat beberapa bidang yang menjadi fokus dari perdagangan serta investasi antara Kanada dan AS. Pertama, kerjasama dalam bidang otomotif terutama pasca terbentuknya Perjanjian Otomotif antara kedua negara pada tahun 1965 sehingga proses integrasi pun dimulai dengan adanya penghapusan tarif atas suku cadang mobil. Kedua, kerjasama dalam perdagangan energi seperti minyak, uranium, gas alam, dan listrik. Kanada merupakan negara pemasok energi terbesar bagi AS dan NAFTA menjamin pasokan energi AS dari Kanada melalui poin-poin penghapusan tarif dan tidak adanya pembatasan pasokan. Ketiga, dalam bidang jasa dimana pada tahun 2009 Kanada

menjadi pengguna layanan jasa terbesar kedua AS dan merupakan pemasok layanan jasa keempat terbesar ke AS. Terakhir ialah melalui investasi. AS merupakan investor tunggal terbesar di Kanada (Fergusson, 2011). Dari sini dapat dilihat bahwa Kanada dan AS memiliki hubungan erat terkait ekonomi dan perdagangan.

Meski kuatnya hubungan ekonomi dan perdagangan antar kedua negara, namun relasi Kanada dan AS juga dicirikan dengan konflik-konflik antara keduanya seperti misalnya perselisihan dalam perdagangan gandum, kayu lunak, hingga *dairy product*. Perselisihan Kanada dan AS terkait gandum dimulai ketika AS merasa bahwa kegiatan perdagangan gandum Kanada tidak sesuai dengan kewajiban perdagangan internasional dalam WTO. Gandum milik Kanada menjadi pilihan AS untuk di impor ke negaranya. Namun, awal tahun 1990-an, AS banyak mengimpor gandum dari Kanada dan juga mengekspor ke Kanada, timbul kecurigaan bahwa pemerintah Kanada memberikan subsidi bagi produk gandumnya sendiri sehingga produk gandum Kanada dapat dijual dengan harga yang jauh lebih murah dari AS. AS menilai tindakan ini dapat merugikan eksportir gandum AS di Kanada dan juga pasar dunia serta. Pasca tuduhan ini, Kanada memberikan respon dengan menyangkal tuduhan yang diberikan oleh AS dan berujung pada serangkaian investigasi dari U.S International Trade Commission (ITC) dan WTO. Hasil investigasi pada tahun 2004 menunjukkan bahwa terdapat beberapa praktek perdagangan yang tidak sesuai dengan peraturan WTO. Pada 2005 Kanada memberlakukan sistem pemasaran yang sesuai dengan peraturan WTO (Shnepf, 2005).

Kasus perselisihan antara Kanada dan AS terkait kayu lunak juga memberikan warna tersendiri bagi relasi kedua negara. AS merasa pemerintah Kanada terlalu menekan besaran *stumpage fees* agar dapat menekan harga kayu lunaknya dipasaran hingga pada akhirnya AS pun melakukan investigasi terkait dengan hal ini sejak tahun 1982 yang dikenal dengan periode Lumber I dan II. Investigasi kali ini berusaha menyelidiki adanya upaya subsidi pemerintah terkait dengan kisaran harga *stumpage*. Lumber III muncul ketika investigasi oleh AS kembali dilakukan pada awal 1990-an. Setelah melakukan beberapa investigasi, Kanada dan AS memutuskan untuk membuat perjanjian mengenai kayu lunak pada 1996. Namun, pada 2001, AS kembali melakukan investigasi terhadap produsen kayu lunak Kanada untuk melihat apakah produsen ini menerima subsidi dari pemerintah ataukah tidak. Investigasi berkepanjangan yang dilakukan oleh AS pada akhirnya berujung dengan keputusan Kanada harus memperbaiki sistem yang telah ia buat terkait dengan kayu lunak (Biggs, 2006).

Perselisihan kedua negara kembali dapat terlihat pada *dairy products*. *Dairy products* merupakan salah satu produk andalan yang dimiliki oleh AS untuk di ekspor ke Kanada dan dengan adanya NAFTA, AS semakin bebas untuk mengekspor produknya tanpa ada hambatan yang berarti. Namun, pada tahun 2016 Kanada memperbarui *pricing policy* yang mengimplementasikan sebuah aturan baru yang menurunkan harga lokal pasar dari *dairy products* atau produk-produk yang dihasilkan dari susu. Kanada menerapkan *protectionist dairy industry*, dimana

kebijakan tersebut ditujukan untuk mengimbangi *dairy products* asing yang masuk ke Kanada dengan harga murah, sedangkan harga lokal dari produk tersebut mahal (Mark, 2017). AS yang ikut terkena imbas dari kebijakan tersebut mengecam Kanada karena tindakan Kanada tersebut melanggar peraturan NAFTA mengenai perlakuan yang seimbang semua barang dan jasa, serta saling menguntungkan satu sama lain. AS berusaha membawa hal tersebut ke NAFTA untuk mendesak agar NAFTA segera memperketat aturan perdagangan dalam sektor agrikultur dan peternakan (Robertson, 2017).

Penjelasan diatas menunjukkan bahwa relasi Kanada dan AS tidak selamanya akur yaitu dapat dilihat dari persengketaan mengenai gandum, kayu lunak, hingga *dairy products*. Namun, dari beberapa contoh kasus yang dikemukakan, dapat ditarik benang merah bahwa meskipun kerap kali memiliki perselisihan, negara yang dituduh melanggar selalu mematuhi segala konsekuensi yang harus dihadapinya (dalam hal ini Kanada). Respon Kanada terhadap perang dagang AS menjadi menarik untuk diteliti melihat Kanada yang merespon dengan keras tindakan AS lewat pemberian pajak terhadap produk-produk yang diimpor dari AS.

1.5 Kerangka Teori

Alasan suatu negara mengambil suatu kebijakan tertentu dapat dilihat melalui faktor dibalik kebijakan luar negeri itu sendiri dan juga menganalisa kepentingan negara tersebut. Rosenau (1974, dalam Dugis, 2007: 41) menuliskan bahwa kebijakan luar

negeri merupakan suatu tindakan otoritatif yang diambil oleh pemerintah untuk menciptakan atau mempertahankan lingkungan internasional yang diinginkan atau mengeliminasi aspek-aspek yang tidak diinginkan dalam lingkungan internasional. Definisi yang dibuat oleh Rosenau ini menunjukkan bahwa kebijakan luar negeri sudah dikalkulasi matang-matang sebelumnya dan memiliki tujuan yang ingin dicapai. Selain itu, kebijakan luar negeri juga memiliki konsekuensi yang akan muncul ketika kebijakan tersebut telah diimplementasikan ke masyarakat. Holsti (1983, dalam Dugis, 2007:41) juga mengungkapkan bahwa kebijakan luar negeri juga merupakan gabungan ide-ide yang direncanakan oleh pembuat kebijakan dengan tujuan untuk menyelesaikan persoalan ataupun membuat perubahan yang dapat berbentuk kebijakan, sikap, atau tindakan dari negara lain. Berdasarkan dua definisi tersebut dapat dilihat bahwa kebijakan luar negeri pada dasarnya merupakan sebuah aksi yang dapat berbentuk kebijakan, sikap, maupun tindakan pemerintah dalam menciptakan sebuah lingkungan internasional yang diinginkan.

Jika kebijakan luar negeri hanya dilihat dari sudut pandang realis, maka aktor yang berperan dalam pembuatan kebijakan luar negeri hanyalah negara. Namun, dengan semakin berkembangnya dunia internasional yang kini makin kompleks dengan munculnya banyak aktor non-negara yang dapat memberikan dampak bagi dinamika internasional, sehingga kebijakan luar negeri tidak hanya berputar pada aktor negara saja, melainkan juga aktor non-negara (Dugis, 2007:42). Terdapat beberapa komponen yang harus diperhatikan dalam kebijakan luar negeri. Pertama, orientasi

kebijakan luar negeri yang merujuk pada sikap dan komitmen negara terhadap lingkungan eksternal sehingga harus menggabungkan tujuan domestik dan eksternal agar dapat menghindari ancaman. Kedua, peran nasional seperti untuk membela, mediasi, dan melindungi. Ketiga, tujuan yang ingin dicapai negara melalui kebijakan luar negerinya. Keempat, tindakan yang dilakukan oleh negara kepada negara lain untuk mencapai tujuannya (Dugis, 2007: 42).

Menganalisa kebijakan luar negeri yang kini tidak lagi dapat dilihat sebagai keputusan tunggal negara juga diamini oleh Valerie M. Hudson dan Christopher S. Vore (1995: 210). Sebagai contoh, kebijakan luar negeri Amerika Serikat terbentuk karena ada pengaruh dari individu seperti presiden, agensi birokrasi seperti *department of state*, atau bahkan kelompok formal yang diberi mandat untuk mengurus hubungan internasional seperti dewan keamanan. Seluruh entitas ini dapat bekerja untuk membentuk suatu kebijakan, namun pada dasarnya hal ini mengarah pada pembuatan kebijakan oleh manusia. Manusia memproses informasi dengan cara yang berbeda-beda dan menafsirkannya pun dalam berbagai cara tergantung pada sejarah yang pernah terjadi sebelumnya, kepribadian maupun pengalaman individu dalam mengambil keputusan (Hudson dan Vore, 1995: 211).

Menurut Valerie Hudson (2014) terdapat beberapa faktor yang dapat dilihat dalam menganalisa pengambilan kebijakan luar negeri sebuah negara antara lain individu, kelompok (kelompok kecil, organisasional, birokrasi politik), budaya dan identitas nasional, politik domestik, atribut nasional, dan sistem internasional. Faktor individu

melihat bahwa seluruh kebijakan atau keputusan yang diambil oleh negara tidak terlepas dari pemimpin atau orang yang berpengaruh penting dalam proses pengambilan kebijakan. Kepribadian dari pemimpin dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan dalam dua cara. Pertama, kepribadian mewarnai persepsi pemimpin terhadap isu tertentu ataupun dunia secara keseluruhan. Kedua, kepribadian berdampak pada bagaimana ia menggunakan dan mengatur orang-orang dibawahnya. Lebih daripada itu, perjalanan hidup dan apa yang dialami individu tersebut di tahun-tahun sebelumnya juga dapat mempengaruhi caranya mengambil kebijakan (Breuning, 2007: 35).

Faktor berikutnya ialah kelompok yang dapat berupa kelompok kecil, proses organisasional, dan politik birokrasi. Secara sederhana, kelompok ini menunjukkan bagaimana rasionalitas kebijakan luar negeri dapat diputar-balikkan oleh entitas-entitas ini sesuai dengan kepentingan dan keadaan mereka masing-masing, seperti anggaran organisasi, moral anggota, dan juga sebagai upaya untuk meningkatkan pengaruhnya (Hudson dan Vore, 1995:217). Faktor ketiga ialah budaya dan identitas nasional. Pada dasarnya, faktor ini berbicara mengenai pengenalan akan negara sendiri dan apa yang dilakukan serta mengenali negara lain sehingga melalui identitas ini ditemukan perbedaan antara negara sendiri dan negara lain. Faktor ini juga melihat bahwa setiap tindakan yang dibuat sesungguhnya juga dipengaruhi oleh identitas (Hudson, 1999: 768).

Faktor keempat yang dapat dianalisa sebagai alasan dari pengambilan suatu kebijakan luar negeri ialah atribut nasional. Atribut nasional melihat mengenai aspek-aspek yang dimiliki oleh suatu negara seperti ukuran negara, sumber daya alam dan geografis, demografi atau populasi suatu negara, sistem politik, kapabilitas militer, dan kapabilitas ekonomi suatu negara (Hudson, 2014: 162-171). Seluruh aspek negara ini secara tidak langsung dapat mempengaruhi pikiran dan menjadi alasan tertentu dalam mengambil kebijakan. Faktor kelima ialah sistem internasional yang banyak berkaca pada perspektif neorealis. Sistem internasional dinilai anarki sehingga negara harus dengan jeli memperhatikan kebijakannya agar dapat tetap bertahan. Sebagai contoh, apabila negara ingin *balance of power*, maka negara salah satunya harus meningkatkan kapabilitas dan memilih negosiasi dibanding dengan berperang atau berperang jika gagal meningkatkan kapabilitasnya (Hudson, 2007: 154).

Faktor terakhir ialah politik domestik dimana melalui faktor inilah peneliti akan menganalisa alasan dibalik kebijakan perdagangan Kanada. Hudson (2014: 141) menuliskan "*If war is the continuation of politics by other means, then, pace Clausewitz, it is certainly also the case that many times foreign policy is simply the continuation of domestic politics by other means*" Dari pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa ternyata politik domestik dapat berujung pada terbentuknya kebijakan luar negeri suatu negara. Pada dasarnya faktor ini melihat bahwa tidak hanya individu atau kelompok, melainkan ada juga aktor-aktor dalam politik domestik yang dapat

berpengaruh dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Institusi domestik dapat membuat preferensi dengan memberikan kekuatannya lebih dan juga suara kepada aktor lain. Institusi juga dapat menciptakan sarana bagi pemerintah dalam menangani permasalahan tersebut. Banyak aktor yang terlibat dalam politik domestik seperti lembaga koalisi bisnis, kelompok politik, kelompok kepentingan domestik, media, kelompok keagamaan, individu yang memiliki pengaruh politik seperti mantan presiden, kelompok kriminal, dan lain sebagainya. Serta ada juga aktor non-domestik yang tindakannya dapat berpengaruh pada politik domestik suatu negara seperti perjanjian kerjasama, kerjasama multinasional, *international nongovernmental organizations*, media asing, dan aktor non-domestik lainnya (Hudson, 2014: 144-145).

Aktor-aktor dalam politik domestik di Kanada yang memiliki pengaruh besar ialah partai-partai politik. Kanada menganut sistem *two party-plus* dimana negara ini didominasi oleh dua partai besar yang dideskripsikan dengan partai politik sayap kanan dan kiri. Namun, diluar dua partai dominan ini terdapat juga sebuah partai ketiga yang kuat untuk disandingkan dengan dua partai dominan utama (Canada Guide, t.t). Melalui sistem ini, Kanada didominasi oleh Partai Liberal (sayap kanan) dan Partai Konservatif (sayap kiri), serta *New Democratic Party* (NDP) sebagai partai ketiganya dimana Partai Liberal berhasil memenangkan 184 kursi di parlemen, Partai Konservatif sebanyak 99 kursi, dan NDP sebanyak 44 kursi pada pemilihan di tahun 2015 (Austen, 2015). Faktor aktor domestik ini menjadi menarik ketika

melihat Kanada dengan tiga partai politik dominan yang memiliki kepentingan berbeda di dalamnya dapat mengambil keputusan yang sama untuk memberikan pajak kembali bagi beberapa komoditas AS.

Putnam (1988, dalam Fearon, 1998: 290-292) menginisiasikan sebuah formula yang kemudian disebut dengan “Two-Level Game” dimana disini Putnam menekankan bahwa keadaan domestik dapat berpengaruh pada kebijakan luar negeri sehingga dua level yang dimaksud ialah level domestik dan internasional. Namun tetap berfokus pada domestik yang melihat bahwa terdapat kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan kemudian menekan pemerintah dan disaat yang sama pemerintah negara tersebut pun akan berusaha untuk memenuhi tekanan domestik, meskipun disaat yang sama akan mendapatkan tekanan eksternal. Dua level atau tingkatan yaitu domestik dan internasional ini pun kemudian dapat dilihat saling terhubung satu sama lain dalam membentuk suatu kebijakan luar negeri.

Disaat yang bersamaan, kepentingan negara pun menjadi pertimbangan penting dalam setiap pengambilan kebijakan sebuah negara. Kepentingan negara dapat diartikan sebagai sebuah kebutuhan atau keinginan negara berdaulat dalam hubungannya dengan negara lain. terdapat empat kepentingan dasar sebuah negara yaitu kepentingan pertahanan yang berupa perlindungan negara dan rakyatnya dari ancaman negara lain, kepentingan ekonomi yang berupa peningkatan ekonomi suatu negara terkait dengan relasinya dengan negara lain, kepentingan *world order* dimana sistem politik internasional dan ekonomi dijaga agar tetap stabil, dan kepentingan

ideologi (Nuechterlein, 1976: 247-8). Tingkat intensitas kepentingan sebuah negara dapat dilihat melalui beberapa isu, seperti: 1) *survival issues* ketika keberadaan suatu negara terancam akibat adanya serangan militer di dalam teritorinya; 2) *vital issues* ketika sebuah negara harus melindungi teritorinya dengan menggunakan militer untuk menghalau aksi dari negara lain. Isu ini biasanya memberikan waktu bagi negara untuk mencari perlindungan dari negara aliansi, negosiasi dengan negara lawan, atau bahkan mengambil langkah agresif sebagai tindakan balasan bagi lawan. *Vital issues* tidak hanya berbicara mengenai isu pertahanan, namun juga politik, ekonomi dan bahkan juga ideologi; 3) *major issues* dimana keadaan politik, ekonomi, dan ideologi sebuah negara semakin memburuk karena terpengaruh oleh lingkungan internasional sehingga perlu adanya tindakan korektif untuk mencegahnya persoalan tersebut menjadi *vital issues*; 4) *peripheral issues* dimana perilaku negara tidak terpengaruh lingkungan internasional, tetapi negara tersebut memerhatikan kepentingan atau kelangsungan perusahaan multinasionalnya yang beroperasi di negara lain (Nuechterlein, 1976: 249-50).

Dua teori utama yang digunakan ialah perubahan kebijakan luar negeri yang disebabkan oleh aktor domestik dan dorongan kepentingan nasional. Dari segi domestik, tiga partai politik yang berperan penting dalam sistem perpolitikan Kanada yaitu Partai Liberal, Partai Konservatif, dan New Democratic Party pada dasarnya merupakan partai politik dengan fokus dan tujuan berbeda. Namun, dalam kasus ini, ketiga partai politik dominan tersebut dapat memilih sebuah langkah yang sama

dalam menghadapi AS. Teori kepentingan nasional juga mampu menunjukkan bahwa adanya pertimbangan-pertimbangan masalah kepentingan dibalik sebuah kebijakan. Dari rujukan-rujukan teori di atas maka dapat disintesis formula pemikiran teoritik berikut. Suatu negara A dapat mengambil suatu respons kebijakan yang agresif terhadap tindakan negara B ketika pemerintah negara A mempersepsi tindakan negara B mengancam kepentingan utama negara A. Respons agresif negara A akan konsisten jika pemerintahan negara A mendapat dukungan politik yang solid dari berbagai kekuatan politik domestik.

1.6 Hipotesis

Merujuk pada formula sintesis teori di atas maka respons *retaliatory tariff* Kanada terhadap perang dagang dengan AS diduga karena; (a) adanya persepsi kuat pemerintahan Kanada pimpinan Perdana Menteri Justin Trudeau bahwa pemberian pajak yang dilakukan AS mengganggu kepentingan Kanada dalam hal ini Agenda Perdagangan Progresif (APP), dan (b) respons *retaliatory tariff* Kanada mendapat dukungan solid dari kekuatan politik domestik termasuk partai-partai oposisi.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Definisi Konseptual dan Operasionalisasi Konsep

1.7.1.1 Politik Domestik

1.7.1.2 Pengaruh Politik Domestik terhadap Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri suatu negara tidak dapat terlepas dari pengaruh kondisi politik domestik dan juga aktor yang berperan didalamnya. Putnam (1988:433-434) menggambarkan keterkaitan ini dengan *two-level games* dimana level pertama ialah nasional, dan yang lainnya ialah internasional. Pada level nasional, kelompok domestik akan berusaha untuk memperoleh kepentingannya lewat menekan pemerintah agar mengadopsi kebijakan yang sejalan dengan kepentingannya tersebut. Politisi pun ikut memanfaatkan keadaan ini dengan membangun koalisi bersama kelompok tersebut untuk memperoleh *power*. Pada level internasional, pemerintah nasional berusaha untuk semakin memaksimalkan kemampuannya untuk memenuhi tekanan domestik dan meminimalkan konsekuensi dari perkembangan luar negeri. Jika diilustrasikan, pada level internasional, diplomat ataupun perwakilan dari banyak negara akan saling berhadapan untuk berdiskusi dan bernegosiasi membentuk sebuah kebijakan, namun dibalik mereka terdapat perwakilan partai, kelompok kepentingan, penasihat politik, dan agensi domestik. Pada penelitian ini, aspek politik domestik Kanada akan berfokus pada tiga partai dominan yaitu Partai Liberal, Partai Konservatif, dan Partai *New Democrat*.

1.7.1.2 Retaliatory Tariff

Retaliatory tariff ialah sebuah bentuk pemberian pajak kepada barang yang diimpor dari negara lain sebagai timbal balik terhadap pemberian bajak terlebih dahulu oleh negara tersebut (Cambridge Dictionary, t.t). Dalam penelitian ini, *Retaliatory Tariff* merujuk pada pemberian pajak oleh Kanada terhadap AS, setelah AS memberikan pajak terlebih dahulu terhadap produk baja dan aluminium yang di impor dari Kanada. Kanada memberlakukan *retaliatory tariff* sebesar 25% pada produk baja, dan 10% terhadap produk aluminium dan beberapa produk lainnya. *Retaliatory tariff* ini mulai diberlakukan secara resmi oleh Kanada pada 1 Juli 2018 (BBC, 2018).

1.7.2 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah eksplanatif dikarenakan penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan hubungan antara dua atau lebih variabel, yakni hubungan antara politik domestik dan kepentingan nasional terkait dengan kebijakan luar negeri yang diambil.

1.7.3 Jangkauan Penelitian

Penelitian ini akan berfokus dimulai dengan melihat respons Kanada ketika AS memberikan pajak kepada Kanada pada Mei 2018 hingga Desember 2018.

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data adalah kepustakaan yang dilakukan dengan mengumpulkan data berupa dokumen-dokumen. Pengumpulan data dengan metode ini dilakukan dengan memanfaatkan data-data sekunder dari berbagai referensi. Data yang digunakan dalam penelitian ini, dikumpulkan dari

buku teks, jurnal ilmiah tercetak dan online, berita, artikel dan laporan dari *website* resmi.

1.7.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, teknik ini digunakan dalam menganalisis data-data berupa informasi dengan bentuk kumpulan kata atau angka yang memiliki sifat kualitatif dalam bentuk kalimat yang dipilah dari berbagai sumber berdasarkan kebutuhan untuk menjawab rumusan masalah.

1.8 Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini akan disusun dalam empat bab berbeda yang berisi, antara lain:

BAB I : Bab I berisi tentang penjelasan awal disusunnya penelitian ini. Dimulai dengan latar belakang masalah yang berisikan tentang apa sebenarnya yang membuat penelitian ini menjadi menarik untuk diteliti dan dilajukan ke rumusan masalah, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, hipotesis, hingga metodologi penelitian.

BAB II : Hubungan Dagang antara Kanada – Amerika Serikat

BAB III : Persepsi Pemerintah Kanada terkait Perang Dagang yang dimulai oleh Amerika Serikat

BAB IV : Dukungan dari Partai Oposisi terhadap Keputusan Pemerintah Kanada

BAB V : Kesimpulan dari penelitian