

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb.

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah swt, atas segala rahmat dan karunia-Nya yang telah diberikan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “**Analisis Penerapan *Petty Policy* oleh Amerika Serikat Melalui African Growth Opportunity Act dalam Kerja Sama Perdagangan Pakaian Bekas dengan East African Community**”. Tidak lupa pula shalawat beserta salam senantiasa dipanjatkan kepada junjungan Nabi Muhammad saw. karena telah membawa kita dari zaman kegelapan menuju zaman yang penuh ilmu pengetahuan.

Skripsi ini tidak akan dapat terselesaikan tanpa bantuan dari berbagai pihak. Pada kesempatan kali ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terimakasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Ika Riswanti Putranti, S.H., M.H., Ph.D, sebagai Kepala Departemen Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) di Universitas Diponegoro, sekaligus sebagai Dosen Pembimbing saya yang telah mencurahkan tenaga, pikiran, serta ilmunya demi membantu saya menyelesaikan skripsi. Beliau juga telah menjadi pendamping skripsi yang baik selama masa bimbingan saya.
2. Sheiffi Puspapertiwi, S.IP, M.A. dan Drs. Tri Cahyo Utomo, M.A, selaku dosen wali yang setiap semester menerima konsultasi dan senantiasa memberikan pengarahan bagi saya dengan sabar mengenai dunia perkuliahan.
3. Mas Rosyid yang telah menjadi penguji seminar proposal sekaligus penguji skripsi saya, yang juga telah memberi masukan serta saran mengenai penelitian skripsi yang saya lakukan.

4. Ayah saya, H. Ikhwansyah, S.E., M.E., yang sangat berjasa di dalam hidup saya, terutama dalam mendukung cita-cita saya dan menunjang kehidupan perkuliahan saya selama empat tahun ini. Beliau juga sering memberikan doa, motivasi, dan pengajaran bagi saya dalam menjalani kehidupan.
5. Ibu saya, Hj. Mirzani, S.Kom, yang sudah berjuang memotivasi saya di dalam lelah dan penat saya dalam mengerjakan skripsi. Beliau juga tidak pernah lupa untuk mendoakan dan mencurahkan kasih sayang kepada saya, sehingga menjadikan saya pribadi yang lebih tabah dan semangat dalam menjalani hidup ini.
6. Teman terbaik saya, Dhiemas Crismansyah Supma, S.Fil, yang selalu mendukung dan menyemangati saya untuk tetap semangat dan pantang menyerah ketika menghadapi kesulitan. Beliau juga membantu saya dalam menulis skripsi, dan memberikan saran yang diperlukan untuk memperbaiki skripsi saya.
7. Ketiga teman terbaik saya selama perkuliahan, yaitu Ni Made Laksmi Udayani, Annisa Yuliana Sari, dan Fatimatuh Zahra, yang senantiasa menemani saya dikala suka dan duka, dan sering membantu saya melewati lika-liku kehidupan perkuliahan yang rumit.
8. Teman-teman saya lainnya, yaitu Safira Maulida, Nabilah Rifdha Elmira, Anisah Amalia Soekarno, Firdausia Zeta Abidin, dan Novita Bunga Brillianty yang juga mendukung, menyemangati, serta membantu saya agar saya dapat menyelesaikan skripsi saya secepatnya.
9. Tidak lupa pula saya ucapkan terima kasih kepada Pungki Retnowati, Adian Haristanto, Agra Haydar Allam, dan Rizki Ananda, yang membantu saya memberikan masukan dan solusi demi kelancaran skripsi saya.
10. Teman-teman Hubungan Internasional Angkatan 2015, saya bangga menjadi salah satu bagian dari angkatan yang luar biasa ini.

11. Teman-teman Divisi Kemitraan Eksternal Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) tahun 2017, terimakasih atas pengalaman berorganisasinya, saya mendapatkan pengalaman yang berharga.
12. Teman-teman seperjuangan Kuliah Kerja Nyata (KKN) di Desa Pegaden Tengah, yang telah menjadi teman baru dan mendampingi saya selama 42 hari.
13. Ibu Kepala Desa Pegaden Tengah, Hj. Khoiriyah, yang turut memberikan doa dan dukungannya bagi kelancaran skripsi saya. Beliau juga telah mempermudah saya dan teman-teman dalam menjalani kegiatan KKN.
14. Kepada nama-nama yang tidak dapat saya sebutkan secara satu persatu, terimakasih atas dukungan dan semangatnya yang telah diberikan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya karena penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan dukungan yang diberikan oleh nanam-nama yang telah disebutkan di atas, skripsi yang penulis kerjakan tidak dapat terselesaikan dengan baik. Semoga amal-amal baik mereka diterima oleh Allah swt, dan senantiasa diberikan rahmat serta kebahagiaan di dalam hidupnya. Penulis pun turut menyadari bahwa hasil penelitian ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karenanya, penulis mengharapkan kritik serta saran yang membangun dari pembaca agar dapat menjadi acuan serta pedoman bagi penulis kedepannya. Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini bisa bermanfaat bagi penulis sendiri serta bagi para pembaca.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Semarang, 10 Mei 2019

Penulis Skripsi

Annisa

DAFTAR ISI

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
<i>MOTTO</i>.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	1
DAFTAR ISI.....	4
DAFTAR GAMBAR.....	7
DAFTAR SINGKATAN.....	8
ABSTRAK.....	9
<i>ABSTRACT</i>.....	10
BAB I PENDAHULUAN.....	11
1.1. Latar Belakang.....	11
1.2. Rumusan Masalah.....	13
1.3. Definisi Konseptual.....	14
1.4. Definisi Operasional.....	15
1.5. Kerangka Teori.....	17
1.6. Hipotesis.....	19
1.7. Metodologi.....	20
1.8. Sistematika Penulisan.....	20
BAB II PERDAGANGAN PAKAIAN BEKAS DI EAST AFRICAN COMMUNITY.....	22
2.1. Latar Belakang dan Kondisi Impor Pakaian Bekas di East African	

Community	22
2.1.1. Sejarah Didirikannya East African Community.....	22
2.1.2. Hubungan Perdagangan East African Community dengan Amerika Serikat.....	24
2.2. Relevansi dan Efektivitas <i>African Growth Opportunity Act</i> dalam Menangani Impor Pakaian Bekas	30
2.2.1. Sejarah Terbentuknya <i>African Growth Opportunity Act</i>	30
2.2.2. Efektivitas <i>African Growth Opportunity Act</i> dalam Menangani Permasalahan di negara-negara Afrika.....	32
2.3. Pengaruh serta Dampak yang Ditimbulkan oleh Pakaian Bekas Terhadap East African Community	33
2.3.1. Sejarah Awal Mula Munculnya Impor Pakaian Bekas.....	33
2.3.2. Alur dan Proses Distribusi Perdagangan Pakaian Bekas.....	36
2.3.3. Dampak Pakaian Bekas Terhadap Kesehatan Masyarakat dan Lingkungan.....	38
2.3.4. Permasalahan Mengenai Pakaian Bekas di Afrika Timur.....	39
2.4. Kesimpulan	41
BAB III ALASAN AMERIKA SERIKAT MEMPERTAHANKAN PERDAGANGAN PAKAIAN BEKAS DENGAN EAST AFRICAN COMMUNITY	43
3.1. Kepentingan Politik Amerika Serikat di Wilayah Afrika Timur	44
3.2. Permasalahan Lingkungan Amerika Serikat Akibat Kehadiran Pakaian Bekas	49
3.3. Kesimpulan	57
BAB IV PENUTUP	59

4.1. Kesimpulan.....	59
4.2. Saran.....	61
DAFTAR PUSTAKA.....	62

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1.	Grafik Impor Pakaian Bekas di East African Community.....	26
Gambar 2.2.	Grafik Pasar Pakaian Bekas di Kenya.....	27
Gambar 2.3.	Tabel <i>Rules of Origin</i> Perdagangan Pakaian Di bawah AGOA.....	32
Gambar 2.4.	Alur Distribusi Perdagangan Pakaian Bekas.....	37
Gambar 3.1.	Peta Wilayah Potensi <i>Landfill</i> di AS.....	51
Gambar 3.2.	Persentase Penanganan <i>Solid Waste Management</i>	52
Gambar 3.3.	Grafik Manajemen Terhadap Sampah Tekstil di AS.....	54

DAFTAR SINGKATAN

AGOA	: <i>African Growth Opportunity Act</i>
EAC	: East African Community
EAHC	: East African High Commission
EPA	: Environmental Protection Agency
GSP	: <i>Generalized System Preferences</i>
LEGCO	: Legislative Council
NSA	: <i>Non-State Actor</i>
LDC	: <i>Lesser Developed Countries</i>
LNG	: <i>Liquefied Natural Gas</i>
PTA	: <i>Preferential Trade Agreement</i>
SHC	: <i>Second-hand clothes</i>
SSA	: Sub-Sahara Afrika
SWM	: <i>Solid Waste Management</i>

ABSTRAK

Negara-negara yang tergabung ke dalam East African Countries (EAC) pada 2015 menyatakan bahwa impor pakaian bekas (*second-hand clothing*) mulai dilarang di tahun 2019. EAC Summit yang diselenggarakan pada tanggal 22 Februari 2018 menghasilkan sebuah kesepakatan untuk mengalihkan investasi ke industri-industri tekstil lokal dan impor pakaian bekas dikenakan pajak. Namun, Presiden Amerika Serikat (AS), Donald Trump mengancam akan menghapus bantuan African Growth Opportunity Act (AGOA) sebagai bentuk kerja sama ekspor-impor untuk negara-negara Afrika yang bersifat bebas pajak. Selain itu, Trump juga mengancam akan mengeluarkan Rwanda dari AGOA karena berusaha membatasi kuota impor pakaian bekas di negaranya. Dalam analisis laba, ekspor pakaian bekas berdampak sangat kecil terhadap peningkatan perekonomian AS, tetapi Trump menerapkan kebijakan ini. Penelitian ini menggunakan teori *decision making* untuk menjelaskan motif perilaku AS yang bersifat “memaksa” EAC. Penelitian ini berfokus pada penggunaan konsep *Rational Actor Model* (RAM) untuk menganalisis motif dan tujuan implementasi *petty policy* AS melalui AGOA. Argumen utama dari penelitian ini adalah tujuan AS bersifat rasional karena ingin mengentaskan permasalahan lingkungan di negaranya akibat pakaian bekas serta mengembalikan pengaruh politiknya ke wilayah Afrika Timur dengan cara mengamankan perdagangan pakaian bekas sebagai perdagangan terbesar AS dengan EAC.

Kata Kunci : pakaian bekas, Afrika Timur, perdagangan, teori *decision making*, *petty policy*.

ABSTRACT

In 2015, countries united under organization named East African Community (EAC), declared will ban importation on second-hand clothes started in 2019. During EAC Summit which held on February 22nd, 2018, the leaders agreed to relocate their investment to local industries, and implementation of tariffs on second-hand clothes. Unfortunately, President Donald Trump threatened will remove aids given to the countries through African Growth Opportunity Act (AGOA), a regulation which eliminate trade tariffs.. He also threatened Rwanda, as one of the ban initiator, by removing its membership from AGOA. However, from profit calculations, second-hand trade have little impacts for United States economy. This research will use decision making theory to explain the motives of US 'threatening' action to East African Community. This research use one of its concept, Rational Actor Model (RAM) to analyze further the reasons behind US petty action through the AGOA's platform. The main argument of this reserach is US desicion is rational, motivated by two factors: to solve environmental problem caused by secondhand clothes and regaining political influence within East African region by securing the secondhand clothing trade with EAC.

Keyword: *second-hand clothes, East Africa, decision making theory, trade cooperation, petty policy.*

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

African Growth Opportunity Act (AGOA) merupakan perjanjian kerja sama yang ditandatangani pada 18 Mei 2000 telah diperpanjang tahun 2015 lalu. Ketika Presiden Barack Obama memimpin, diperpanjang masa berlakunya perjanjian ini hingga tahun 2025 (*African Growth and Opportunity Act*, 2015). AGOA berisi seperangkat aturan mengenai kerja sama perdagangan antara Amerika Serikat dengan negara-negara benua Afrika. Tujuan diciptakannya perjanjian kerja sama antara Amerika Serikat (AS) dan negara Sub-Sahara Afrika (SSA) adalah untuk mencapai diversifikasi ekonomi, kapitalisasi, menciptakan iklim pasar yang kompetitif serta pertukaran tenaga kerja lintas negara (Yiannoutsos, 2017). Selain itu, negara-negara yang berpartisipasi harus meningkatkan penegakan hukum, hak asasi manusia (HAM), dan memenuhi standar utama ketenagakerjaan layaknya AS (*African Growth and Opportunity Act*, 2013).

Kerja sama ini seringkali disalahartikan dengan *Free Trade Agreement* (FTA), padahal sejatinya kerja sama ini berbentuk *Preferential Trade Agreement* (PTA). AGOA lebih condong ke dalam bentuk integrasi ekonomi antar negara dengan tujuan mengurangi tarif impor-ekspor atas komoditas tertentu, terutama tekstil dan garmen (Condon & Stern, 2011). AGOA berfokus pada peningkatan hasil ekspor dari negara-negara *Lesser Developed Countries* (LDC) di Afrika ke AS. LDC merupakan negara dengan tingkat perekonomian rendah atau sangat rendah akibat berbagai permasalahan domestik seperti kecacatan struktural atau ketidakmampuan untuk mewujudkan perkembangan yang berkelanjutan. Negara-negara yang masuk ke dalam kategori ini sangat rentan terhadap isu-isu ekonomi dan lingkungan, serta kualitas sumber daya manusia yang rendah (United Nations, 2017).

Setelah berjalan selama tiga tahun, AGOA telah memberikan banyak manfaat bagi negara-negara SSA, khususnya Afrika Timur, terutama dalam

peningkatan ekspor produk lokal. Namun, kerja sama ini dinilai gagal dalam meningkatkan independensi serta pembangunan ekonomi berkelanjutan. Salah satu aspek permasalahannya yaitu mengenai impor pakaian bekas. Pakaian bekas merupakan salah satu kategori *clothing waste*, bersamaan dengan sampah makanan atau sampah-sampah lainnya (Brooks, 2015). Konsumsi masyarakat akan sandang yang tinggi memunculkan industri baru yang disebut *fast-fashion industry*. Industri ini ‘berkontribusi besar’ dalam menciptakan sampah garmen karena produksinya yang masif ditambah peminatnya yang tinggi; serta dijual dengan murah. AS menduduki peringkat pertama sebagai eksportir pakaian bekas. Ekspor pakaian bekas AS di tahun 2016 mencapai \$648 juta atau sekitar 18 persen (The Observatory of Economic Complexity, 2016). Di tahun yang sama, impor pakaian bekas oleh negara-negara yang tergabung di dalam East African Community (EAC) menembus angka \$151 juta (The Guardian, 2017).

Ketergantungan ini mengakibatkan industri garmen dan tekstil lokal sulit untuk bersaing. Pasalnya, harga pakaian-pakaian bekas ini tergolong sangat murah. Contoh, satu pasang celana harganya hanya \$2 saja atau seharga €1,5 (The Guardian, 2017). Padahal, negara-negara EAC memiliki potensi yang cukup besar untuk mengembangkan industri tekstil lokal. Hampir semua negara-negara EAC, kecuali Rwanda, melakukan ekspor kapas secara masif dan mencapai angka 70 hingga 85 persen pertahunnya. EAC juga mengekspor bahan-bahan kulit mentah dari binatang ternak sebesar 80-90 persen, dan 10 persennya diproses menjadi bahan kulit (Katende-Magezi, 2017). Menyikapi permasalahan tersebut, beberapa negara EAC berusaha untuk menghentikan atau meminimalisir ketergantungan terhadap impor pakaian bekas dari AS. Dalam forum *joint statement*, negara-negara yang tergabung dalam EAC sepakat untuk memprioritaskan pengembangan industri tekstil dan kulit yang kompetitif, sehingga mampu mencukupi kebutuhan masyarakatnya sendiri (The East African, 2018). Rwanda, telah bersikap cukup keras dalam melarang impor pakaian bekas dengan menaikkan tarif impor 20 kali lipat lebih tinggi. Di Uganda, impor pakaian bekas tidak akan dihentikan, namun tarif impor tetap harus dibayar. (Mumbere, 2018). Merespons aksi dari negara-negara EAC, AS mengancam akan menunda akses bebas pajak ekspor bagi

Rwanda, Tanzania serta Uganda hingga ketiga negara tersebut mengangkat larangannya (African Growth and Opportunity Act, 2018). Takut akan ancaman tersebut, Kenya, yang semula mendukung larangan impor ini, tiba-tiba membatalkannya (Quartz Africa, 2018). Dari segi pendapatan negara, AS mendapatkan keuntungan yang sangat sedikit dari ekspor pakaian bekas. Sejak tahun 2012, ekspor pakaian bekas AS ke semua negara EAC mendapatkan keuntungan sebesar \$43 juta, menyumbang devisa negara hanya 0,03 persen pertahunnya. Ditambah lagi, tidak adanya pemasukan akibat penerapan *non-tariff* pada produk *apparel* (The Conversation, 2018).

Sejauh ini, belum ada penelitian mengenai penjelasan atas motif AS terhadap perdagangan pakaian bekas dengan EAC. Hanya ada artikel dari Frazer (2017), yang menjelaskan mengenai sejarah perdagangan pakaian bekas antara AS dengan negara-negara anggota AGOA. Frazer menjelaskan bahwa AS mengalami kepentingan luar negeri di AS tidak lagi berpusat pada HAM dan kebebasan demokrasi, namun kepentingannya untuk bisa ‘membuang’ pakaian bekas ke negara-negara Afrika melalui jalur perdagangan (The Conversation, 2018).

Penelitian ini spesifik menjelaskan maksud atau tujuan dari penerapan kebijakan AS yang pada dasarnya tidak membawa keuntungan atau dampak yang besar (*petty policy*) dari sudut pandang teori lain, yaitu teori interdependensi kompleks. Teori interdependensi kompleks mencoba mengungkapkan fakta-fakta bahwa di dalam kerja sama antara AS dan EAC, kemungkinan besar terdapat agenda- agenda lain yang hendak dicapai selain memenangkan persaingan dengan China. Jika ditelusuri dari sisi lain, tidak hanya EAC yang memiliki dependensi dengan AS. Kenyataannya, AS juga memiliki dependensi terhadap EAC namun di tingkat dan aspek yang berbeda. Penelitian ini berusaha memberikan sudut pandang baru untuk memecahkan permasalahan atas penerapan *petty policy* oleh AS ke negara-negara EAC.

1.2. Rumusan Masalah

Penelitian ini berangkat dari pertanyaan kunci: **"Mengapa perdagangan pakaian bekas dengan EAC begitu penting bagi AS sehingga negara tersebut tidak bersedia ekspornya dihentikan atau dilarang?"**

1.3. Definisi Konseptual

Menurut Oxford Dictionary, istilah *petty* (diadopsi dari bahasa Perancis, *petit*) dapat diartikan sebagai sesuatu yang kecil, minor, tidak penting atau sesuatu yang tidak memiliki dampak besar atau masif. Arti lainnya adalah sikap yang terlalu membesar-besarkan masalah yang kecil, serta penuh rasa tidak suka. *Policy* (kebijakan), merupakan seperangkat gagasan atau ide atau rencana untuk melakukan sesuatu dalam situasi tertentu yang telah disepakati secara resmi oleh sekelompok pihak, organisasi bisnis, pemerintah, atau partai politik (Torjman, 2005). Sedangkan, *petty policy* itu sendiri merupakan istilah yang kerap digunakan oleh media massa sebagai sebutan bagi kebijakan AS yang diterapkan dalam impor-ekspor pakaian bekas.

African Growth Opportunity Act (AGOA) merupakan program preferensi perdagangan negara-negara Sub Sahara Afrika (SSA) dengan AS yang bersifat timbal balik serta bebas pajak atas barang-barang yang akan diimpor dan diekspor. Terdapat 49 anggota yang ikut berpartisipasi, dan 39 di antaranya merupakan anggota yang aktif. AGOA pertama disahkan pada tahun 2000 untuk meningkatkan jumlah ekspor dan pengembangan perekonomian negara SSA serta memperbaiki kerja sama perekonomian AS dengan negara-negara tersebut (Williams, 2015). AGOA bertujuan untuk melaksanakan ekspansi dan mempererat hubungan perdagangan serta investasi, mendorong pertumbuhan ekonomi dan integrasi regional, serta memfasilitasi negara-negara SSA untuk masuk ke perekonomian global (African Growth and Opportunity Act, 2013).

East African Community (EAC) merupakan salah satu bentuk *Custom Union* di wilayah Afrika Timur yang diresmikan pada tanggal 30 November 1999 dan mulai diberlakukan pada tanggal 7 Juli 2000. Pada awalnya, kerja sama ini

diratifikasi oleh tiga negara utama : Kenya, Tanzania, Uganda. Setelah itu, Rwanda dan Burundi mulai bergabung pada 18 Juni 2007 (UNCTAD, 2017). Sebelumnya, pada tanggal 1 Juni, Sudan Selatan mulai bergabung. (UNCTAD, 2017). Tujuan utama dari EAC adalah menciptakan wilayah serikat pabean (*single custom*) dengan skala ekonomi yang luas dan dapat mendorong proses pertumbuhan ekonomi (East African Community, 2017).

Berdasarkan Collins Dictionary, *second-hand* (bekas) merupakan suatu benda yang tidak baru dan sudah atau pernah dimiliki oleh seseorang sebelumnya. Pakaian bekas, dapat diartikan sebagai pakaian yang sudah dibeli dan digunakan oleh orang lain sebelumnya.

1.4. Definisi Operasional

Petty policy memang tidak memiliki pengertian atau arti yang resmi, sehingga hanya dapat diartikan secara harafiah atau per kata. Namun, konteks dari *petty policy* ini sebenarnya membicarakan mengenai sifat dari kebijakan yang diterapkan oleh AS kepada negara-negara AGOA, terkhusus EAC di dalam permasalahan impor pakaian bekas. AS tidak ingin menghentikan impor pakaian bekasnya ke negara-negara Afrika, dan mayoritas didistribusikan di negara-negara Afrika Timur. Yang ingin dianalisis di dalam penelitian ini adalah “mengapa” AS bersikap terlalu keras sedangkan keuntungan dari hasil impor pakaian bekas tersebut, hanya menyumbang sedikit bagi devisa negara AS. *Petty policy* AS ini ditinjau dari bagaimana AS memanfaatkan AGOA sebagai alat untuk mengikat suatu negara. Sehingga, apabila negara tersebut hendak mengambil keputusan yang dirasakan akan merugikan, AS dapat memberikan ancaman.

Pakaian bekas selain harganya relatif murah dan *fashionable*, juga menyimpan berbagai permasalahan. Salah satunya yaitu mengenai aspek kesehatan. Apabila pengguna pertama memiliki riwayat penyakit yang dapat menular melalui pakaian yang dia pakai, maka pengguna yang selanjutnya akan berisiko tinggi untuk ikut terkontaminasi. Contohnya, yaitu penyakit Ebola yang dapat ditularkan melalui

cairan tubuh. Serta, penyakit-penyakit kulit yang diderita oleh pengguna sebelumnya, juga dapat ditularkan melalui pakaian tersebut. Dampak buruk lainnya, dari masifnya penjualan pakaian bekas adalah industri-industri lokal mengalami kebangkrutan dan tidak mampu bersaing dengan produk bekas. Pakaian bekas ini selain harganya juga murah, dapat dibeli dan ditemukan di pasar-pasar lokal sehingga sangat mudah untuk dijangkau oleh masyarakat. Sayangnya, kualitas pakaian bekas pun perlu dipertanyakan, apakah pakaian tersebut layak untuk diperjualbelikan, atau memang sudah sepantasnya dibuang atau didaur ulang.

AGOA didominasi oleh negara-negara di benua Afrika yang pada umumnya mengalami penjajahan atau kolonialisme. Kolonialisme ini membentuk pola perdagangan yang kerap dilakukan turun-temurun dan dipraktekkan hampir di seluruh negara-negara di sana : komoditas agrikultur dan bahan baku. Hasil ekspor yang mayoritas merupakan bahan baku, menunjukkan kondisi sektor ekspor yang tidak kreatif dan inovatif. Disisi lain, negara-negara ini mengimpor barang-barang elektronik, mesin atau manufaktur karena tidak bisa memproduksi sendiri atau keterbatasan perekonomian negara. Negara-negara ini juga mengimpor barang dengan jumlah yang lebih banyak dibanding hasil eksportnya. Tidak terkecuali pakaian bekas, yang seharusnya bisa diproduksi secara lokal, namun kenyataannya harus mengimpor dari luar, untuk memenuhi permintaan atau ketersediaan sandang bagi masyarakatnya. Di sinilah perdagangan yang terjadi antara AS dan negara-negara AGOA mengalami ketimpangan. AGOA hanyalah perjanjian sebagai kedok *bargaining tool* bagi AS.

EAC merupakan salah satu bentuk integrasi yang terdiri dari enam negara, yaitu Kenya, Tanzania, Uganda Rwanda, Burundi, serta Sudan Selatan. Namun, yang terkonsentrasi untuk dibahas hanyalah lima negara selain Sudan Selatan. Sebab, kelima negara tersebut termasuk anggota AGOA dengan nilai impor pakaian bekas yang tinggi. Serta, negara-negara EAC juga memutuskan untuk memberhentikan ketergantungan mereka akan impor pakaian bekas ini, namun tidak disambut baik oleh Presiden Donald Trump. Sifat proteksionisme yang diterapkan oleh AS pada produk-produknya, tidak boleh diterapkan oleh negara-

negara Afrika Timur. Terutama dalam perihal mengenai impor pakaian bekas, yang sudah berjalan selama bertahun-tahun. Di dalam permasalahan ini, sama seperti AGOA, tidak bertindak secara kolektif dan berjalan sendiri-sendiri dalam menyelesaikan masalah. Terlebih lagi, EAC tampak tidak berdaya sebagai salah integrasi regional dan mediator bagi negara-negara yang butuh bantuan.

1.5. Kerangka Teori

Kajian *Foreign Policy Analysis* (FPA), atau dikenal sebagai Analisis Kebijakan Luar Negeri (APLN), merupakan salah satu sub-disiplin dari teori Hubungan Internasional. Kajian ini berfokus pada menjelaskan faktor-faktor penentu terbentuknya kebijakan luar negeri suatu negara atau kumpulan berbagai negara sebagai *collective actor*. FPA berfungsi untuk menginvestigasi atau mencari tahu mengenai dampak sistem internasional terhadap kebijakan luar negeri, atau dampak faktor-faktor domestik terhadap hubungan antar negara, serta bagaimana pengaruh proses decision-making yang berbeda ternyata dapat menentukan arus perpolitikan dan tindakan-tindakan spesifik.

Istilah atau arti dari kebijakan luar negeri itu sendiri sulit untuk didefinisikan. Kebijakan luar negeri dianggap sebagai *sum of external relations* yang dilakukan oleh *independent actor* seperti contohnya yaitu negara dalam hubungan internasional (Hill, 2003). Sedangkan, pendapat lainnya mengatakan bahwa kebijakan luar negeri merupakan aktivitas pemerintah yang dijalankan antar negara beserta aktor-aktor lainnya di dalam sistem internasional (Clarke & White, 1989). Sedangkan Rosneau mengajukan definis yang berbeda dan lebih simpel. Ia menyatakan bahwa kebijakan luar negeri adalah perilaku atau tindakan dari negara (Rosenau, 1961). Berdasarkan uraian berbagai definisi diatas, maka dapat disimpulkan bahwa segala aktivitas, tindakan, atau keputusan yang bersifat eksternal (melibatkan negara maupun aktor lain) dari suatu negara dapat dikategorikan sebagai kebijakan luar negeri negara tersebut.

Salah satu dari kajian FPA itu sendiri adalah teori pengambilan keputusan atau kebijakan (*decision making theory*). Dalam dunia perpolitikan kontemporer dan sistem institusional, para pengambil atau penentu kebijakan dihadapkan pada permasalahan yang kompleks. Secara harafiah, teori ini adalah pemikiran (*thinking*) yang berujung kepada keputusan (*choice*) diantara kumpulan aksi-aksi atau tindakan alternatif (Afinotan, 2014). Cara suatu negara memproses sebuah informasi, dan peraturan kebijakan yang mereka gunakan akan menentukan pilihan (Mintz & Geva, 1997). Keputusan ini pun, tentunya diklasifikan berdasarkan urgensi atau kepentingannya. Keputusan yang bersifat fundamental, atau disebut juga sebagai *critical decisions* mempunyai konsekuensi jangka panjang terhadap negara dalam ruang lingkup internasional (Afinotan, 2014). Lebih lanjut, menurut Allison (1971) dalam bukunya yang berjudul *Essence of Decisions: Explaining the Cuban Missile Crisis*, menyebutkan bahwa politik merupakan mekanisme dari sebuah pilihan atau keputusan. Tiap pemainnya saling tarik-menarik dengan kekuatan kebijaksanaannya demi hasil yang sesuai dengan konsepsinya terhadap nasional (negara), organisasi, kelompok, bahkan kepentingan personal (Allison, 1971)

Di dalam teori *decision making*, terdapat tiga model yang digunakan sebagai alat analisis, yaitu *Rational Actor Model* (RAM), *Bureaucratic Politics*, dan *Organizational Process*. *Rational Actor Model* (RAM) mengungkapkan bahwa suatu aktor bertindak rasional dan *well-informed*. Aktor dijelaskan akan memilih pilihan atau mengambil keputusan yang dianggap memiliki utilitas atau keuntungan lebih tinggi (Turpin, 2004). Kedua, *Bureaucratic Politics* sebagai salah satu perspektif yang mengungkapkan bahwa keputusan dalam kebijakan luar negeri merupakan produk dari politik atau proses tawar-menawar antara para pemimpin dalam suatu pemerintahan. Model ini mengakui bahwa ada kondisi dimana *multiple players* berusaha dan berkompetisi satu dengan yang lainnya, serta bernegosiasi mengenai substansi dan pelaksanaan suatu kebijakan (Jones, 2010). Ketiga, *Organizational Process* merupakan model analisis yang menjelaskan bagaimana suatu organisasi bertindak dan membuat keputusan hingga keputusan tersebut diimplementasikan. Namun, organisasi ini memiliki kultur atau budaya yang dapat

memungkinkan terjadinya perubahan secara lambat atau tidak adanya perubahan sama sekali (Kafle, 2011). Pendapat lainnya menyebutkan bahwa organisasi pasti akan mengalami perubahan. Namun, membutuhkan proses pembelajaran dari waktu ke waktu. Apabila perubahan secara drastis terjadi, hanya akan menimbulkan permasalahan. Proses pembelajaran dan perubahan ini sangat dipengaruhi dari kapabilitas dan prosedurnya (Allison & Zelikow, 1999).

Penelitian ini akan dianalisis menggunakan salah satu konsep dari teori APLN, yaitu *Rational Actor Model* (RAM). Konsep ini mengungkapkan bahwa aktor sebagai *decision makers* (pengambil keputusan atau kebijakan), memilih kebijakan luar negeri yang dianggap memaksimalkan keuntungan dan tidak mengeluarkan biaya atau dampak negatif yang besar; jika dapat seminimal mungkin. Tidak penting bagaimana seorang aktor membuat *decision-making* dalam tata krama atau perilaku yang rasional (*rational manners*); tetapi yang paling penting bagi suatu aktor adalah apakah tindakan yang diambil bersifat rasional (Friedman, 1953). Walaupun, pada faktanya tidak dapat dipungkiri bahwa pengambil kebijakan ini dapat bersifat bias dan heuristik. Yang paling utama adalah selama kelemahan dalam kebijakan tersebut berada pada level minimum dan tidak irasional (Farkas, 1996). Dibawah RAM, negara dianggap sebagai pemain tunggal, tidak melibatkan *Non-State Actor* (NSA) atau kelompok-kelompok kepentingan. Bahkan, konsep ini pun dianggap sebagai konsep yang ‘dingin’ serta egois, sebab aktor tidak bersimpati terhadap opini-opini publik yang muncul akibat dari tindakannya (Slantchev, 2005).

Perilaku rasional merupakan perilaku yang memiliki tujuan. Suatu aktor akan berperilaku secara rasional apabila pilihannya harus mendapatkan hasil yang konsisten dengan tujuannya. Suatu tindakan dapat terdengar tidak masuk akal, namun bagi aktor yang melakukannya, tindakan tersebut masuk akal karena memiliki suatu tujuan. Aktor pun dapat membuat kesalahan, dan aksinya menimbulkan kejadian yang tidak diprediksi sebelumnya. (Slantchev, 2005). Rasionalitas melibatkan logika, walaupun logika terkesan ‘dipaksa’ atau terlihat ‘tidak wajar’ , pada hakikatnya para aktor terekspor oleh multiple logics. Artinya,

suatu keputusan akan selalu terlihat rasional dan masuk akal bagi si pengambil kebijakan (Dobbin & Vican, 2015).

1.6. Hipotesis

Hipotesis dari penelitian ini adalah : Motif atau alasan yang mendasari AS untuk mempertahankan perdagangan pakaian bekas dengan EAC adalah untuk menyelesaikan permasalahan lingkungan akibat pakaian bekas dan menggunakan perdagangan pakaian bekas sebagai alat untuk melaksanakan kepentingan politik AS di wilayah Afrika Timur.

1.7. Metodologi Penelitian

Untuk mencapai tujuan penelitian, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif-kuantitatif (*mixed method*) dan penggunaan metode eksplanatif. Tipe penelitian ini berfungsi untuk menguji hubungan antar variabel yang dihipotesiskan. Hipotesis tersebut menggambarkan hubungan antar dua atau lebih variabel, untuk mengetahui apakah suatu variabel berasosiasi dengan variabel lainnya.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka. Studi pustaka merupakan data yang bersumber dari buku, jurnal, maupun media seperti internet namun tetap mengutamakan kredibilitas untuk kepentingan penelitian. Penelitian yang bersifat deskriptif ini dapat dianalisis melalui metode *process tracing*, yaitu menjelaskan sebab-akibat dari suatu peristiwa.

1.8. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini akan dibagi menjadi empat bab, yaitu

Bab pertama berisi pendahuluan yang merupakan kerangka riset dan dasar-dasar penelitian.

Bab kedua merupakan deskripsi atau penjelasan kasus secara umum, dalam bab ini pula ditambahkan penjelasan mengenai pengertian *petty policy* secara lengkap serta penerapannya di dalam kerja sama AGOA terutama dalam bidang ekspor pakaian bekas. Bab ini hanya akan berfokus dalam mendeskripsikan dampak dari penerapan *petty policy* dilihat dari tiga aspek utama yaitu ekonomi, politik, serta lingkungan.

Bab ketiga akan membahas mengenai peran AS dalam penggunaan *petty policy* di bawah regulasi AGOA demi memaksakan keberlangsungan ekspor pakaian bekas ke negara-negara EAC menggunakan teori APLN dan tulisan pada bab ini akan ditunjang dengan bukti-bukti atau data-data empirik. Di dalam bab ini pula, rumusan masalah akan dijawab secara terperinci dan pembuktian hipotesis.

Bab keempat atau bab yang terakhir merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan serta saran demi menunjang keberlangsungan penelitian lebih lanjut. Di dalam bab ini pula akan dituliskan hasil-hasil penelitian yang didapat, sehingga hasil tersebut dapat dimanfaatkan untuk menguji kebenaran hipotesis atau dugaan awal penulis, apakah terbukti atau bahkan tidak sesuai dengan hasil penelitian. Bab ini juga berisi evaluasi atas penelitian dan rekomendasi penelitian selanjutnya.