

ANALISIS DINAMIKA PERDAGANGAN INTERNASIONAL DAN PENGARUHNYA TERHADAP KEBIJAKAN PERDAGANGAN PROTEKSIONISME AMERIKA SERIKAT

Meity Estetika¹, Azhar², Gunawan Lestari Elake³

¹²³Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Sriwijaya, Palembang, Indonesia

SUBMISION TRACK

Recieved: 23 September 2022
Final Revision: 8 November 2022
Available Online: 30 December 2022

KEYWORD

International Trade, Protectionist
Policy, The United States.

ABSTRACT

Since 2018, the United States has adopted several protectionist trade policies. Some of them are the imposition of tariffs on aluminum imports and the termination of the GSP status of several of its trading partners. The United States as one of the pioneering countries in the formation of the WTO which aims to facilitate the world trade liberalization has imposed policies that are contrary to the principle of free trade. The theory used is the Hegemonic Stability Theory which explains that a hegemonic country such as the United States will undertake policies based on its own interests, and the concept used is Economic Nationalism which describes the form of protectionist trade policies taken by the United States. This study aims to find out what causes the United States to adopt protectionist trade policies by looking at the factors that exist in the international trade system. This research is also explanatory and uses inductive analysis techniques. The results of this research indicate that the reason why the United States has adopted protectionist trade policies is the trade losses due to the rules that give preferential treatment to developing countries in the WTO. This rule is used as a legitimacy by China in its aluminum industry policy which harms the aluminum industry in the United States and by India in its import policy that restricts market access for dairy products from the United States.

KATA KUNCI

Amerika Serikat, Kebijakan
Proteksionisme, Perdagangan
Internasional.

CORRESPONDENCE

Email : meitysttk@gmail.com

ABSTRAK

Sejak tahun 2018, Amerika telah mengambil beberapa kebijakan perdagangan yang bersifat proteksionisme. Beberapa di antaranya adalah diberlakukannya tarif impor aluminium dan pencabutan status GSP beberapa mitra dagangnya. Amerika Serikat sebagai salah satu negara perintis pembentukan WTO yang bertujuan untuk memfasilitasi liberalisasi perdagangan dunia justru mengambil kebijakan yang berlawanan dengan prinsip perdagangan bebas. Teori yang digunakan adalah Teori Kestabilan Hegemoni yang menjelaskan bahwa negara hegemon seperti Amerika Serikat akan mengambil kebijakan berdasarkan kepentingannya sendiri, dan konsep yang digunakan adalah Nasionalisme Ekonomi yang menggambarkan bentuk kebijakan perdagangan proteksionis yang diambil oleh Amerika Serikat. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apa yang menyebabkan Amerika Serikat mengambil kebijakan perdagangan proteksionis dengan melihat faktor-faktor yang ada dalam sistem perdagangan internasional. Penelitian ini juga bersifat eksplanatif dan menggunakan teknik analisis induktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebab Amerika Serikat mengambil kebijakan perdagangan proteksionis adalah karena mengalami kerugian perdagangan akibat adanya aturan pemberian perlakuan istimewa kepada negara

berkembang dalam WTO. Aturan ini dimanfaatkan sebagai legitimasi oleh Tiongkok dalam kebijakan industri aluminiumnya yang merugikan industri aluminium Amerika Serikat serta India dalam kebijakan impornya yang menghambat akses pasar produk susu dari Amerika Serikat.

PENDAHULUAN

Sistem perdagangan internasional selama beberapa dekade terakhir bertumpu pada kerjasama multilateral yang diawasi oleh organisasi perdagangan internasional WTO (*World Trade Organization*). Kerjasama multilateral ini lahir sebagai upaya untuk merekonstruksi kembali perekonomian negara yang hancur akibat Perang Dunia II dimulai dengan perjanjian perdagangan GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) tahun 1948 yang kemudian terlembaga menjadi WTO pada tahun 1994 (Irwin, 1994: 1). Sebagai negara pemenang perang yang tidak mengalami kerusakan materiil langsung, Amerika Serikat (selanjutnya akan disingkat AS) menjadi promotor sekaligus donatur terbesar dalam pembentukan kerjasama liberalisasi perdagangan ini untuk mempercepat pemulihan ekonomi terutama negara-negara Eropa yang dulu menjadi mitra strategis dagangnya.

Dengan hadirnya WTO, negara anggota mendapat jaminan untuk bisa mengakses pasar luar terutama pasar negara maju seperti AS. Perekonomian internasional juga tumbuh membaik secara berangsur-angsur karena adanya kerjasama

perdagangan. Namun perdagangan bebas juga memunculkan fenomena *free-rider* (Axelrod dan Keohane, 1985). Negara dikatakan sebagai *free-rider* jika negara tersebut mendapat keuntungan dari kelonggaran kebijakan perdagangan seperti potongan tarif dari kesepakatan perdagangan yang dilakukan oleh negara lain tanpa harus menanggung kerugian atau patuh pada kewajiban dalam kesepakatan tersebut. Fenomena ini semakin tak dapat dihindari karena adanya prinsip MFN (*Most Favored Nation*) sebagai salah satu pilar WTO. MFN memiliki makna bahwa kebijakan perdagangan yang diberlakukan oleh salah satu negara anggota terhadap produk dari negara anggota lain harus berlaku juga untuk produk yang sama dari semua negara anggota WTO. Dampak dari fenomena ini akan lebih nyata dirasakan oleh negara dengan kapasitas ekonomi yang besar karena kemampuannya dalam memengaruhi harga pasar akan berpengaruh terhadap *free-rider* yang bergantung pada kesepakatan perdagangan yang dilakukan oleh negara lain (Ludema & Mayda, 2007: 2).

WTO juga memberikan perlakuan khusus kepada negara berkembang.

Perlakuan khusus yang dimaksud biasanya dengan memberikan negara berkembang kelonggaran waktu lebih lama dalam implementasi aturan-aturan tarif WTO yang ketat dan rendahnya level kewajiban yang harus ditaati. Artinya negara berkembang bisa menikmati penghilangan tarif dan rintangan perdagangan yang sudah diterapkan lebih dulu oleh negara maju namun masih tetap bisa mempertahankan aturan-aturan proteksi perdagangannya. Hal ini diharapkan bisa membantu negara berkembang membangun *infant industry* dan diversifikasi basis industri domestiknya yang masih mengutamakan komoditas pertanian (Ornelas 2016: 1).

AS sendiri mempunyai beberapa program tarif preferensi yang diberikan kepada negara berkembang, yaitu GSP (*Generalized System of Preference*) yang bersifat unilateral, serta tiga program yang berbasis regional seperti CBERA (*Caribbean Basin Economic Recovery Act*), ATPA (*Andean Trade Preferences Act*), dan AGOA (*African Growth and Opportunity Act*). Skema GSP diadopsi oleh AS pada tahun 1976 berdasarkan Trade Act 1974 yang membebaskan pajak produk impor dari negara berkembang yang memenuhi syarat. Dengan berkurangnya hambatan perdagangan dari negara maju serta adanya insentif yang diberikan kepada negara berkembang, seiring waktu

konsentrasi perdagangan global mulai berubah. Perdagangan dunia yang dulu didominasi oleh AS, Eropa, dan Jepang, kini bermunculan beberapa pemain baru seperti Tiongkok, Singapura, Korea Selatan, dan India yang juga berkontribusi besar bahkan dalam beberapa hal hampir melampaui pemain besar. Ekspor dari negara berkembang tumbuh hingga mencakup hampir setengah dari ekspor dunia dengan dua pertiganya berasal dari 15 negara berkembang terbesar.

Sistem perdagangan internasional telah memberikan kesempatan kepada negara untuk menikmati manfaat dari perdagangan bebas dengan adanya keterbukaan pasar. Akibatnya persaingan antara produsen domestik dan asing semakin meningkat. Konsumen kini bisa membeli barang yang mungkin tidak tersedia di dalam negeri dan memiliki beragam pilihan dengan harga yang murah. Teknologi yang semakin berkembang pesat juga turut memiliki andil dalam mensejahterakan negara berkembang dengan menambah daya saing produknya agar lebih kompetitif dengan produk negara maju. AS sebagai negara dengan ekonomi yang besar bukan tidak kebal dengan ancaman ini. Persaingan yang meningkat menyebabkan merosotnya bisnis dan industri AS yang kurang produktif. Kesempatan ekonomi di luar negeri yang besar juga menyebabkan banyak industri

AS memindahkan perusahaannya ke luar negeri demi penghematan biaya dan keuntungan yang lebih besar.

Kombinasi dari beberapa faktor di atas melahirkan kekuatan ekonomi baru di beberapa negara Asia dan merupakan tantangan bagi AS sebagai pemimpin hegemoni. Salah satu contohnya adalah Tiongkok yang masuk WTO tahun 2001 dan sekarang memiliki andil 10% dalam ekspor barang dan jasa global, persentase yang nyaris sama dengan yang dimiliki AS (WTO 2019). Posisi relatif ekonomi AS terus menurun pasca Perang Dunia II seiring dengan tumbuhnya perekonomian negara berkembang serta bertambah besarnya defisit neraca perdagangan AS. Performa industri dalam negeri AS yang menurun karena dihadapkan pada peningkatan persaingan produk asing menimbulkan tekanan besar agar ada perubahan dalam kebijakan perdagangan AS meskipun secara keseluruhan perekonomian AS berjalan dengan baik. Perubahan yang diusulkan meliputi proteksi dari barang impor, promosi ekspor yang lebih agresif, dan retaliasi terhadap pihak yang melakukan pembatasan barang impor dari AS. Defisit perdagangan yang besar menimbulkan kecurigaan pada negara yang dianggap mengambil keuntungan sepihak dari prinsip perdagangan bebas AS.

Sejak terpilihnya Donald Trump sebagai Presiden AS pada 2016, beberapa kebijakan proteksionis telah diambil untuk melindungi perdagangan AS seperti pemberlakuan tarif impor aluminium dan baja hingga perang dagang dengan Tiongkok (Noland 2019). Kebijakan ini diambil setelah adanya laporan investigasi dari U.S. Department of Commerce (2018, 5) bahwa tingginya impor aluminium dan baja menyebabkan merosotnya industri baja dalam negeri dan karenanya mengancam keamanan nasional AS. Untuk menekan impor, Presiden AS memberlakukan tarif impor aluminium sebesar 10% dan 25% untuk impor baja mulai dari tanggal 23 Maret 2018 (The White House, 2020). AS juga mendesak WTO untuk mereformasi sistem pembagian negara maju dan berkembang dan merevisi ulang kelayakan negara-negara penerima manfaat dari GSP AS. Ketimpangan keuntungan perdagangan yang dialami AS akibat sistem tarif preferensi kepada negara berkembang oleh WTO akhirnya membuat AS mengeluarkan India dari daftar negara penerima GSP pada tahun 2019.

Kebijakan perdagangan yang kini diambil oleh AS bersifat sepihak dan cenderung proteksionis. AS sebagai negara yang terus mengampanyekan prinsip-prinsip perdagangan bebas dan kerjasama multilateral untuk memperbaiki

perekonomian dunia kini melindungi pasar domestiknya dengan menerapkan hambatan perdagangan bagi negara yang dianggap merugikan perdagangannya. Kerugian-kerugian ini bukan hanya karena negara lain secara agresif ingin mengambil keuntungan secara sepihak dari AS, namun ada faktor yang lebih sistemik dalam sistem perdagangan internasional sehingga kerugian tak dapat terhindarkan. Berangkat dari latar belakang ini, penulis tertarik untuk menganalisis lebih lanjut faktor-faktor apa saja yang menyebabkan diberlakukannya kebijakan perdagangan proteksionis oleh AS dengan level analisis sistem.

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, penulis mengajukan hipotesis bahwa adanya peraturan WTO yang memberikan perlakuan istimewa kepada negara berkembang menyebabkan aturan ini sering dimanfaatkan oleh negara berkembang yang memiliki tingkat pendapatan yang tinggi dan tidak seharusnya mendapat pengecualian konsekuensi perdagangan dengan negara maju. Pemanfaatan yang memberikan keuntungan secara sepihak menyebabkan kerugian bagi perdagangan AS. Sebagai upaya untuk menyeimbangkan keuntungan dan kerugian yang dialami, AS menggunakan posisi dan kekuatannya sebagai negara hegemon untuk

mempengaruhi proses berjalannya sistem agar berjalan sesuai dengan kepentingannya. Secara unilateral, AS mengubah arah kebijakan perdagangannya menjadi proteksionis guna melindungi industri dalam negeri dan perdagangan internasionalnya yang menghadapi persaingan dengan negara berkembang yang memanfaatkan aturan pengecualian dalam WTO.

KERANGKA KONSEP

Dalam menganalisis penyebab AS memberlakukan kebijakan perdagangan proteksionis yang dilihat dari level sistem, penulis menggunakan Teori Kestabilan Hegemon (*Hegemonic Stability Theory*) menurut Robert Gilpin. Gilpin memiliki pandangan yang berbeda jika dibandingkan dengan teoriwan terdahulu seperti Charles Kindleberger dengan karakteristik hegemonnya sebagai stabilisator dan penyokong sistem serta teori dari Robert Keohane yang menitikberatkan hegemon sebagai aktor yang menginisiasi kerjasama untuk pembentukan institusi dan rezim internasional. Teori Gilpin memiliki perspektif realis karena menurutnya hegemon bertindak berdasarkan kepentingannya sendiri. Hegemon bisa saja mengambil kebijakan yang merugikan negara lain selama itu dirasa perlu untuk mencapai kepentingannya.

Di dalam bukunya yang berjudul *War and Change in World Politics*, Gilpin memfokuskan analisisnya pada struktur sistem di mana perubahan yang terjadi di dalamnya mempengaruhi perilaku negara-negara. Hegemon memiliki beberapa fase kehidupan yang dipengaruhi perubahan distribusi kekuatan tersebut. Dimulai dari awal mula hegemon muncul menjadi kekuatan dominan dalam sistem karena tidak ada negara lain yang mampu mengambil peran sebagai pemimpin dan penjamin kestabilan sistem. Setelahnya dilanjutkan dengan saat sistem berada pada status quo, masa di mana hegemon mempertahankan posisinya bersamaan dengan bertambahnya akumulasi kekuatan negara lain karena mendapat keuntungan dari sistem yang didukung oleh hegemon. Sampai ketika kekuatan hegemon akhirnya mampu ditandingi oleh negara pesaing yang bersiap untuk mengambil alih posisi dominasi melalui apa yang disebut Gilpin sebagai perang hegemoni (*hegemonic war*) untuk kemudian mengulang siklusnya dari awal lagi.

Sifat alami hegemon mulai muncul pada fase status quo dengan melakukan peninjauan ulang terhadap biaya-biaya yang selama ini dikeluarkan untuk menopang sistem. Hal ini dipicu oleh perubahan dalam sistem yaitu pergeseran distribusi kekuatan yang berpotensi

merugikan hegemon seperti meningkatnya jumlah dan kekuatan negara pesaing. Hegemon menjadi lebih egois dan perhitungan karena harus mencari cara untuk tetap mempertahankan posisi dan keuntungannya yang mulai menurun di saat negara-negara lain mengalami pertumbuhan yang cepat dan berpotensi menjadi pesaingnya. Tanggung jawabnya untuk membiayai sistem tergantikan dengan kebutuhannya untuk mulai memikirkan kepentingannya sendiri sehingga kebijakan yang cenderung tidak bersahabat dengan negara lain pun diambil. Fase inilah yang menjadi alasan penulis menggunakan teori kestabilan hegemon dari Gilpin karena terdapat penjelasan mengenai perubahan dalam sistem yang mempengaruhi perilaku hegemon.

Prediksi Gilpin mengenai perilaku hegemon pada fase status quo yaitu memanipulasi kondisi perdagangannya dengan negara lain serta mengurangi komitmen internasional sebagai cara untuk mempertahankan posisi dominasinya cocok dengan beberapa kebijakan yang selama beberapa tahun terakhir telah diambil AS. Tidak hanya akibat, Gilpin juga menguraikan penyebab internal dan eksternal mengapa kekuatan hegemon mulai menurun pada fase status quo. Faktor eksternal tersebut adalah pergeseran distribusi kekuatan dalam sistem dan

besarnya biaya mempertahankan posisi dominasinya. Penulis menggunakan faktor eksternal sebagai indikator karena dapat menjawab rumusan masalah penelitian untuk menganalisis bagaimana faktor dalam sistem mempengaruhi AS dalam mengambil kebijakan perdagangan proteksionis.

Penulis juga menggunakan konsep nasionalisme ekonomi untuk menggambarkan bentuk kebijakan perdagangan proteksionis yang diambil oleh AS. Kebijakan proteksionis AS merupakan respon dari kerugian-kerugian perdagangan yang dialaminya akibat faktor yang terjadi dalam sistem perdagangan internasional. Menurut Macesich (1985), nasionalisme ekonomi merupakan bentuk kebijakan diskriminasi negara dalam hal perdagangan terhadap produk dari negara lain demi kepentingannya sendiri. Konsep ini juga sering dikenal sebagai merkantilisme atau proteksionisme.

Nasionalisme ekonomi merupakan reaksi politik terhadap ketidakadilan sistem kapitalis berupa beberapa kebijakan yang merupakan intervensi negara terhadap aktivitas ekonominya. Para pendukung nasionalisme ekonomi biasanya akan mengkritik perdagangan bebas karena memberikan dampak buruk terhadap kondisi ekonomi dan sosial negara. Persaingan kepentingan ekonomi menjadi

meningkat karena kompetisi dengan produk dari luar negeri (Macesich 1985: 27). Nasionalis ekonomi beranggapan sudah menjadi sifat alami dalam sistem bahwa negara akan saling bersaing untuk menguasai sumber daya ekonomi. Bagi mereka, perdagangan adalah sebuah arena persaingan internasional di mana perekonomian yang saling bergantung akan memberikan rasa tidak aman karena kerentanannya terhadap tekanan ekonomi dan politik eksternal. Pada dasarnya kebijakan nasional ekonomi diambil untuk melindungi ekonomi domestik dari tekanan eksternal tersebut. Kebijakan yang bersifat defensif ini biasanya muncul di negara maju yang mulai mengalami penurunan kekuatan ekonomi. Bentuk-bentuk kebijakan tersebut bisa berupa tarif, kuota, pembatasan sukarela (*voluntary export restraint*), maupun kebijakan lain yang sifatnya mendiskriminasi produk perdagangan dari negara lain (Macesich 1985: 23).

Meskipun nasionalisme ekonomi memberikan kuasa penuh pada negara untuk mengintervensi dan melindungi aktivitas ekonominya, kebijakan yang diambil merupakan bentuk dari kepentingan yang diperjuangkan kelompok domestik. Dukungan terhadap nasionalisme ekonomi tergantung pada kondisi ekonomi domestik dan kompetisi internasional yang sedang berlangsung (Macesich 1985: 39).

Akibatnya, kepentingan-kepentingan ini tidak konstan dan akan terus berubah, sehingga kebijakannya juga bisa bervariasi di tiap negara seiring waktu. Hal inilah yang menjadikan nasionalisme ekonomi tetap dilihat sebagai pilihan alternatif kebijakan bagi para pemimpin negara di tengah liberalisasi perdagangan dunia.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan penelitian yang bersifat eksplanatif (menjelaskan). Tujuannya adalah untuk menemukan faktor apa yang melatarbelakangi peristiwa yang terjadi. Penulis menggunakan data sekunder yang bersumber dari website resmi instansi terkait serta buku, jurnal, dan website yang relevan dengan topik yang diteliti. Data-data tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan atau *library research*. Setelah data terkumpul, penulis menggunakan teknik analisis induktif dengan mengumpulkan data kemudian dianalisa untuk dicari hubungannya dengan teori yang sudah dipaparkan. Generalisasi lalu ditarik sebagai kesimpulan berdasarkan fakta-fakta yang ada.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kenaikan Tarif Terhadap Produk Impor

Pengambilan kebijakan tarif impor AS bisa dianalisis tidak hanya dari faktor domestik namun juga faktor sistem internasional yang mempunyai peran besar dalam menentukan kebijakan negara. Kebijakan AS dilihat sebagai respon terhadap perubahan yang terjadi di tatanan geopolitik global yang merugikan AS (Guillén 2019: 388). Perubahan-perubahan tersebut adalah merosotnya hegemoni AS yang disertai dengan munculnya Tiongkok sebagai kekuatan global baru. Dalam bidang perdagangan, Tiongkok merebut posisi AS sebagai eksportir terbesar di dunia. Persentase ekspor globalnya meningkat pesat dari 1.8% pada tahun 1980 menjadi 15.8% pada tahun 2016. Sedangkan AS dalam rentang waktu yang sama menurun persentase ekspornya dari 12% menjadi 8.7%.

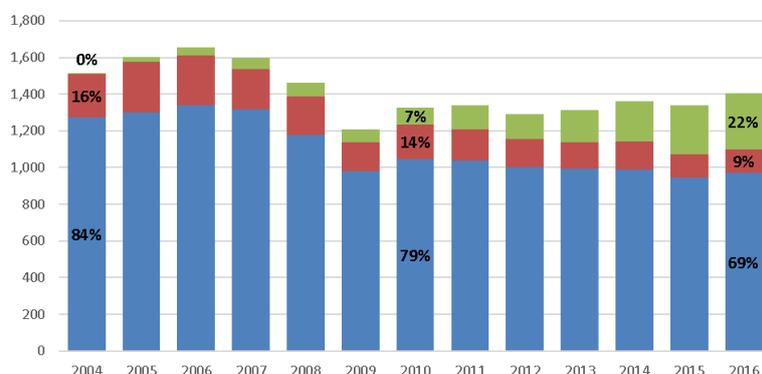
Pada bulan Maret 2017, AS mulai memprioritaskan empat hal dalam kebijakan perdagangan luar negerinya, yaitu mempertahankan kedaulatan nasional AS melalui kebijakan perdagangannya, pengetatan penegakan hukum perdagangan AS, menggunakan sumber daya semaksimal mungkin untuk mendorong negara lain membuka pasarnya untuk produk dan jasa dari AS, serta menegosiasikan kesepakatan perdagangan yang lebih menguntungkan dengan mitra penting perdagangan di seluruh dunia

(Office of the USTR 2017: 2). Sebagai langkah awal dalam mewujudkan prioritasnya, Presiden Trump memerintahkan USTR dan DoC untuk mengidentifikasi negara-negara yang menjadi penyebab defisit neraca perdagangan AS. Secara spesifik agensi-agensi ini ditugaskan untuk mengevaluasi penyebab defisit, dampaknya terhadap AS, dan menyelidiki apakah ada diskriminasi yang dialami oleh produk-produk dari AS serta aspek perdagangan lain yang dapat memengaruhi keamanan nasional.

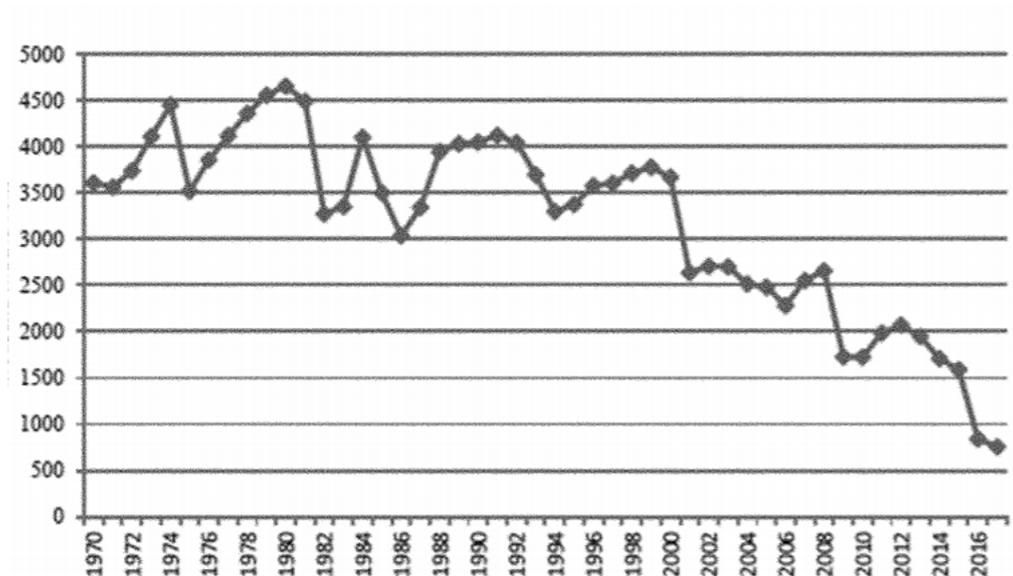
Pada kasus tarif baja dan aluminium, dasar hukum yang digunakan adalah Trade Expansion Act 1962 bagian 232 yang pada dasarnya mengizinkan adanya penyelidikan terhadap impor yang berpotensi mengancam keamanan nasional. Penyelidikan dimulai pada Maret 2017 berdasarkan gugatan yang diajukan oleh *Aluminium Association Trade Enforcement*

Working Group selaku perkumpulan industri aluminium AS terhadap beberapa industri dari Tiongkok. Penggugat mengklaim bahwa Tiongkok melakukan praktik perdagangan tidak adil berupa pemberian subsidi dan mengancam keberlangsungan industri dan pekerja dari AS. Hasil penyelidikan menyatakan eksportir Tiongkok menerima subsidi antara 16.56% hingga 80.97% (U.S. Department of Commerce 2018: 233).

Terlihat pada gambar 1 di bawah, pada tahun 2004, produksi aluminium AS mencakup 84% dari seluruh konsumsi aluminium domestik. Dua belas tahun kemudian persentase itu menurun menjadi 69%. Penurunan ini diiringi oleh impor aluminium dari Tiongkok yang pada tahun 2004 sama sekali belum masuk pasar AS dan naik menjadi 22% dari total persentase aluminium di pasar AS pada tahun 2016 (U.S. Census Bureau 2020: 233).



Gambar 1. Porsi Pasar Aluminium AS (dalam juta pon).
■ : Produksi Domestik AS ■ : Impor dari negara lain ■ : Impor dari Tiongkok
 Sumber: Aluminium Association dan U.S. Census Bureau.

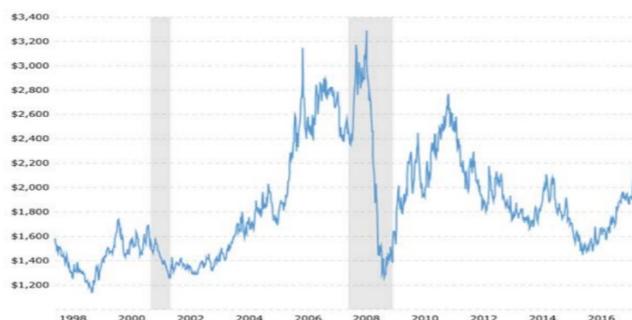


Gambar 2. Produksi Aluminium AS tahun 1970-2017 (ribu metrik ton)
Sumber: U.S. Department of Commerce, 2020.

Gambar 2 menunjukkan bahwa produksi aluminium AS pada tahun 2016 turun menjadi di bawah 1 juta ton, level produksi terendah pertama kalinya sejak tahun 1950. Produksi aluminium AS terus mengalami fluktuasi, namun sejak tahun 2000, produksi aluminium AS tidak mengalami kenaikan yang tinggi seperti di tahun-tahun sebelumnya dan justru mengalami penurunan drastis. Penurunan ini juga berhubungan dengan semakin

meningkatnya impor aluminium seperti yang telah ditunjukkan pada gambar 1.

Serban impor aluminium dari Tiongkok disertai dengan harganya yang murah juga membawa dampak terhadap harga aluminium di pasar. Dapat dilihat pada gambar 3 di bawah, setelah terguncang oleh krisis ekonomi 2008, harga aluminium sempat pulih. Tapi mulai tahun 2011 hingga 2016, harga aluminium kembali jatuh karena adanya *global oversupply*.



Gambar 3. Harga aluminium di pasar global 1998-2016 (dalam dolar per metrik ton)
Sumber: Trading Economics (<https://tradingeconomics.com/commodity/aluminum>).

Tabel 1. *Smelter* Aluminium AS yang tutup permanen sejak 2012.

Perusahaan	Lokasi	Kapasitas produksi (metrik ton/tahun)	Jumlah pekerjaan yang hilang	Keterangan
Alcoa	Tennessee	215.000	450	Terakhir produksi 2009; berhenti total 2012
	New York East	125.000	500	Terakhir produksi 2014; berhenti total 2015
	Texas	191.000	1000	Terakhir produksi 2008; berhenti total 2017
Century	West Virginia	170.000	600	Terakhir produksi 2009; berhenti total 2014
Ormet	Ohio	265.000	700	Terakhir produksi 2012; berhenti total 2014
Columbia Falls / Glencore	Montana	168.000	200	Terakhir produksi 2009; berhenti total 2015
Total		1.134.000	3450	

Sumber: U.S. Department of Commerce, 2020

Penurunan produksi aluminium AS juga ada kaitannya dengan harga aluminium dunia. Tahun 1981, AS mendominasi produksi aluminium dunia sebesar 30% dan mempertahankan posisinya sebagai produsen aluminium terbesar dunia hingga tahun 2000 dengan memiliki 23 *smelter*. Setelah periode tersebut, industri aluminium AS tidak hanya mengalami penurunan drastis karena persaingan dengan impor murah semata, namun kejatuhan harga aluminium yang disebabkan oleh *global oversupply* juga turut andil menghancurkan industri aluminium AS. Tabel 1 di atas menunjukkan bahwa terutama antara tahun 2014-2016, periode yang sama ketika harga aluminium dunia menyentuh level terendah setelah krisis ekonomi 2008 (lihat gambar 3), beberapa pabrik *smelter* aluminium yang berbasis di AS dinyatakan bangkrut

dan terpaksa gulung tikar, lainnya mengalami pengurangan produksi, dan hanya dua pabrik yang beroperasi penuh. Dampaknya adalah terjadi penurunan kapasitas produksi aluminium dalam negeri yang membuat AS semakin bergantung kepada impor. Secara keseluruhan, terhitung pada tahun 2016 AS mengalami defisit perdagangan dalam kategori aluminium sebesar 7.2 miliar dolar (U.S. Department of Commerce 2018: 4).

Situasi industri aluminium nasional yang memburuk membuat pemerintah mulai waspada pada kemungkinan bahwa AS akan bergantung sepenuhnya pada impor aluminium. Aluminium sangat penting untuk keamanan nasional AS karena merupakan salah satu bahan baku industri militer dan infrastruktur. Misalnya AS memiliki 36 tipe pesawat militer yang membutuhkan aluminium. Alat-alat militer

ini tidak hanya digunakan oleh pemerintah AS, namun juga dijual untuk negara lain. Infrastruktur nasional juga membutuhkan aluminium, seperti kabel transmisi yang digunakan untuk distribusi listrik dari pembangkit listrik maupun alat-alat listrik lainnya. Sedangkan sektor terbesar yang mengonsumsi aluminium adalah transportasi yaitu sebesar 35% dari total konsumsi nasional.

Masalah ini menandai ancaman terhadap hegemoni AS dalam perdagangan baik lingkup internasional maupun domestik. Masuknya Tiongkok ke WTO tahun 2001 menandakan keikutsertaannya terhadap mekanisme pasar berbasis aturan yang bersifat neoliberal. Namun dibanding mengikuti cara AS yang menganut prinsip bebas campur tangan pemerintah, Tiongkok melalui pemerintahnya tetap memegang kendali penuh perekonomiannya yang kemudian menjadi ciri sosialisme pasar (market socialism). Dalam tiga dekade, PDB Tiongkok mengalami tingkat pertumbuhan sebesar 10%, dan masih bertahan dengan tingkat pertumbuhan sebesar 6% setelah krisis global tahun 2008 (Guillén 2019: 396).

AS menuding Tiongkok memanfaatkan keanggotaannya dalam WTO untuk mengambil kebijakan perdagangan yang tidak adil terhadap mitra dagangnya. Dalam bidang industri misalnya, Tiongkok

memberikan subsidi untuk BUMN-nya sehingga produk yang akan diekspor menjadi lebih murah (Kapustina et.al 2020:2). Pemanfaatan aturan WTO yang dimaksud adalah perlakuan istimewa yang diberikan kepada negara berkembang. Sejak awal pembentukannya WTO sudah memiliki banyak anggota dari negara berkembang. Untuk mengakomodasi kepentingan negara berkembang yang ekonominya belum semapan negara maju, WTO memberikan aturan istimewa kepada negara berkembang.

Aturan istimewa tersebut dikenal sebagai *Special and Differential Treatment* (S&DT). Diadopsi ke dalam peraturan GATT pada saat Putaran Uruguay tahun 1979, S&DT kemudian menjadi bagian dalam WTO yang mengatur pemberian hak dan perlakuan berbeda oleh negara maju kepada negara berkembang. Awal mulanya negara berkembang tidak puas dalam proses negosiasi perdagangan dengan negara maju yang enggan mempertimbangkan kebutuhan dan kepentingannya (UNCTAD, 1964: 409). Dalam perjanjian perdagangan, negara berkembang dengan perekonomian kecil dan miskin rentan terhadap intimidasi dan diskriminasi yang bisa dilakukan oleh negara besar (Elliot 2020). Aturan ini muncul sebagai pengecualian prinsip non-diskriminasi dari MFN demi membantu

negara berkembang yang sedang membangun ekonomi dan perdagangannya. Tujuan dari aturan S&DT adalah agar negara berkembang bisa ikut berpartisipasi penuh dalam WTO. Banyak aturan WTO yang sulit diimplementasikan oleh negara berkembang karena kurangnya sumber daya. Keringanan berupa aturan istimewa diberikan untuk meringankan beban kewajiban aturan-aturan WTO yang kompleks. S&DT memiliki jumlah 155 pasal yang tersebar ke berbagai perjanjian WTO yang di antaranya bertujuan untuk meningkatkan kesempatan perdagangan dan melindungi kepentingan negara berkembang, fleksibilitas dalam komitmen dan penggunaan instrumen kebijakan, pemberian periode waktu transisi dan bantuan teknis, dan aturan yang khusus ditujukan untuk negara kurang berkembang (Müller 2011: 342).

Sampai 29 Juli 2016, anggota WTO tercatat berjumlah 164 negara dan dua pertiganya merupakan negara berkembang. Dengan adanya aturan istimewa ini, anggota WTO yang sebagian besar negara berkembang merupakan pihak yang diuntungkan. WTO sendiri tidak memberikan definisi atau perbedaan yang jelas antara negara maju dan negara berkembang. Anggota bisa menentukan sendiri apakah mereka termasuk ke dalam negara maju atau berkembang (*self-*

declare). Karena status negara berkembang memberikan hak-hak istimewa serta keuntungan dari fleksibilitas komitmen aturan WTO, banyak negara berkembang yang mempertahankan statusnya meskipun perekonomiannya telah berkembang pesat seperti Tiongkok dan India (Weinhardt 2020: 17).

Bagi Tiongkok, aluminium merupakan salah satu tulang punggung untuk pertumbuhan ekonominya. Tiongkok yang perindustriannya sedang tumbuh pesat sangat membutuhkan aluminium sebagai bahan baku sehingga kontrol penuh atas aluminium menjadi salah satu prioritas fokus utama pemerintah. Sejak 2006, Tiongkok mengategorikan aluminium sebagai salah satu dari sembilan industri pilar di mana pemerintah masih memegang kendali utama terhadap aktivitas industri-industri tersebut. Industri pilar dalam paket kebijakan industri Tiongkok merupakan industri strategis karena andilnya yang besar dalam mendorong pertumbuhan ekonomi negara (Barbieri dkk 2019: 276). Karena alasan inilah industri pilar didominasi oleh BUMN yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah untuk mencapai tujuan pembangunan negara. Dengan menjadi industri pilar, pemerintah menjamin dukungan finansial tak terbatas melalui skema yang dikendalikan secara

langsung seperti pinjaman dari bank pemerintah.

Tidak hanya mengembangkan fasilitas produksi yang baru, pemerintah Tiongkok juga memberikan berbagai macam bantuan dan kemudahan untuk produsen aluminiumnya seperti pajak, bunga pinjaman, dan tarif listrik yang rendah. Insentif pajak pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan pengeluaran pemerintah karena keduanya memiliki dampak yang hampir sama (Hwa dan Zou, 2012: 14), dan karenanya sama-sama merupakan bentuk intervensi pemerintah berupa subsidi tidak langsung. Chalco misalnya, pabrik aluminium terbesar di Tiongkok serta terbesar kedua di dunia, mendapat potongan pajak menjadi 15% untuk dua anak perusahaannya dari standar yang sebesar 25% (PwC 2014: 395). Pengeluaran Chalco untuk pajak bisa ditekan hingga 1,07 miliar RMB atau setara dengan 161,7 juta USD. Jika dibandingkan dengan rata-rata pajak perusahaan di Amerika yang berada di atas 25%, potongan pajak tersebut jelas menjadi salah satu faktor yang membuat aluminium dari Tiongkok memiliki harga yang lebih kompetitif.

Industri aluminium Tiongkok juga sangat diuntungkan oleh murahnya tarif listrik yang sudah ditetapkan oleh pemerintah untuk produsen aluminiumnya. Produksi aluminium membutuhkan listrik.

Dengan proporsi 30-50% dari total ongkos produksi, listrik merupakan komponen penting yang mempengaruhi harga aluminium. Tarif listrik yang murah jelas akan menekan harga akhir aluminium dan memberikan keunggulan kompetitif bagi industri Tiongkok. Pada tahun 2007 misalnya, Chalco mengonsumsi 34.9 miliar kilowatt dengan tarif listrik sebesar 0.359 RMB per kWh atau setara dengan 0.046 USD (CTI 2009: 83). Sedangkan tarif listrik AS adalah 0.639 USD pada tahun yang sama.

Di Tiongkok, tarif listrik disesuaikan dengan industri yang diprioritaskan agar bisa sejalan dengan kebijakan makroekonomi. Kemampuan daya beli hasil akhir produk juga ikut diperhitungkan dalam menetapkan tarif listrik. Industri-industri besar lebih didukung oleh pemerintah agar lebih terkonsolidasi dan efisien sehingga menciptakan keunggulan kompetitif. Dengan tarif listrik di bawah harga pasar, listrik yang merupakan komponen besar dalam penghitungan ongkos produksi menguntungkan industri aluminium Tiongkok untuk terus memproduksi dan ekspor dengan harga yang murah. Tarif preferensial ini diindikasikan sebagai subsidi karena menguntungkan industri intensif energi seperti industri aluminium (Bergsten dkk 2008: 116).

Harga sumber daya yang di bawah harga pasar menyebabkan industri-industri ini menggunakan sumber dayanya dengan tidak efisien yang berimplikasi terhadap perekonomian secara keseluruhan. Dalam industri aluminium, produksi berlebihan yang tidak memperhitungkan kebutuhan menyebabkan melonjaknya persediaan aluminium di pasar. Produksi aluminium Tiongkok yang berlebihan bisa dilihat dari pertumbuhan produksi yang mencapai separuh dari produksi aluminium dunia yaitu sebesar 46% pada tahun 2014. Pertumbuhan produksi aluminium tahunannya sebesar 16.17% pada periode tahun 2000-2014 dan 10% lebih tinggi dari pertumbuhan PDB pada periode yang sama. Normalnya, persentase pertumbuhan produksi aluminium hanya sebesar 2-3% lebih tinggi dari pertumbuhan PDB sekalipun negara tersebut sedang mengalami percepatan proses industrialisasi (Yue dkk 2015: 68).

Persediaan aluminium di pasar yang sebagian besar dipasok oleh Tiongkok terus melebihi permintaan global. Akibatnya adalah jatuhnya harga aluminium dunia terutama antara tahun 2014 sampai 2016. Jatuhnya harga aluminium di pasar global mempengaruhi pendapatan dan keuntungan produsen aluminium. Harga aluminium turun 24% dari Januari 2008 hingga Januari 2012 sehingga terus menekan pendapatan

produsen (World Bank 2013: 8). Untuk produsen aluminium AS, mereka harus menjual aluminium seharga \$2200 per ton untuk meraih keuntungan. Produsen aluminium Tiongkok bisa untung dengan menjual seharga \$1500 sampai \$1800 per ton. Sedangkan harga aluminium dunia terus berada di bawah level \$2000 per ton sejak tahun 2012.

Ongkos produksi yang besar diikuti dengan harga pasar yang terus turun membuat produsen harus memutuskan untuk menurunkan kapasitas produksi. Penurunan keuntungan penjualan serta ketergantungan terhadap impor membayangi prospek investasi untuk menambah kapasitas produksi. Hal yang terjadi kemudian di AS adalah tutupnya pabrik aluminium dan pemutusan hubungan kerja para pekerjanya. Produsen aluminium AS menyalahkan pemerintah Tiongkok karena hal ini, yaitu dengan melanggar aturan perdagangan global untuk tidak memberikan subsidi yang kemudian membanjiri pasar dengan produk murah.

Dasar pembelaan yang digunakan Tiongkok merujuk pada aturan perlakuan istimewa dalam WTO yang ditujukan kepada negara berkembang. Status negara berkembang merupakan salah satu poin negosiasi yang diperjuangkan oleh Tiongkok saat ingin masuk ke WTO pada 2001. Ditambah dengan WTO yang tidak

memberikan definisi negara berkembang dan membebaskan negara anggotanya untuk menyatakan diri sebagai negara berkembang. Dengan memiliki status ini, Tiongkok berhak menggunakan aturan S&DT dari WTO sehingga bisa mendapat waktu tambahan dan fleksibilitas untuk meliberalisasi seluruh aspek perdagangan internasionalnya. Prinsip dasar dari S&DT adalah sebagai respon terhadap kebutuhan perkembangan ekonomi negara berkembang. Tiongkok berargumen bahwa kebijakan perdagangan yang diambil harus sesuai dengan level perkembangan dan kebutuhan ekonominya menurut pertimbangan negara itu sendiri (Kanungo 2012: 9). Aturan perlindungan kepentingan negara berkembang seperti S&DT akhirnya dimanfaatkan Tiongkok sebagai legitimasi kebijakan industrinya.

Industri aluminium AS dirugikan bukan hanya karena kompetisi dengan impor yang terus meningkat, tapi juga oleh jatuhnya harga aluminium sebagai akibat dari *oversupply* aluminium dari Tiongkok. Banyak industri aluminium dari negara mitra dagang Tiongkok yang mengajukan petisi ke pemerintahnya karena masalah ini. AS telah menjawab tuntutan produsen aluminium domestiknya dengan memberlakukan tarif impor aluminium sebesar 25% berdasarkan Trade Expansion Act 1962 bagian 232 setelah hasil

penyelidikan menunjukkan bahwa level impor aluminium AS mengancam keamanan nasionalnya.

2. Pencabutan Status Penerima Manfaat GSP untuk India

Sebagai negara maju, AS memiliki beberapa program pemberian tarif preferensi kepada negara-negara berkembang. Salah satu di antaranya adalah *Generalized System of Preferences* (GSP). Program ini memberikan kesempatan kepada negara berkembang untuk membantu mendorong pertumbuhan ekonominya dengan cara pemberian tarif preferensi. Dengan menjadi penerima GSP, AS akan membebaskan tarif impor bagi produk-produk negara tersebut. Pemberian tarif preferensi ini bertujuan untuk mendorong pertumbuhan ekspor negara berkembang. Harapannya adalah supaya negara berkembang bisa terlepas dari ketergantungannya terhadap ekspor bahan mentah dan melakukan diversifikasi agar pertumbuhan ekonominya stabil (OECD 1983: 9).

GSP sudah berlaku sejak tanggal 1 Januari 1976 di bawah hukum Trade Act 1974. Sampai saat ini, ada 119 negara berkembang yang masuk dalam daftar penerima manfaat GSP. Sebanyak 3500 produk dari negara tersebut menikmati pembebasan tarif masuk ke pasar AS.

Tahun 2019, total impor AS dari semua negara di dunia mencapai 2.5 triliun dolar, dan sebanyak 235.1 miliar dolar di antaranya merupakan total impor dari negara penerima GSP (CRS 2021: 25).

Status kelayakan negara GSP maupun cakupan produknya bisa berubah tergantung keputusan oleh presiden. ITC dan USTR juga ikut memberikan saran kepada presiden untuk menentukan keberlanjutan status negara GSP. USTR menerima petisi dari industri domestik AS yang biasanya merupakan permintaan peninjauan ulang produk yang masuk dalam daftar GSP dari negara tertentu. Setiap tahunnya USTR akan mengkaji negara GSP dan produknya berdasarkan kepatuhannya terhadap syarat yang diwajibkan AS kepada negara GSP maupun berdasarkan petisi yang masuk. Petisi bisa berisi permintaan untuk dimasukkannya beberapa produk baru, pembatasan atau penghapusan dari daftar GSP. Pertimbangannya adalah apakah produk tersebut kompetitif atau sensitif terhadap industri domestik AS (CRS 2021: 19).

Bebas tarif impor bagi beberapa produk bisa mengundang banyak perdebatan. Berdasarkan Trade Act 1974, AS berhak mengeluarkan negara dari daftar penerima GSP jika merugikan perdagangan AS. Presiden bisa menanggukhan, membatasi

maupun mencabut status GSP jika negara tersebut dinilai tidak memenuhi syarat yang telah diwajibkan atau mengancam kepentingan nasional AS (Sec 504(a), US Trade Act, 1974). Pada 31 Mei 2019, AS mencabut status GSP dari India karena tidak mematuhi kewajiban yang disyaratkan, yaitu menyediakan akses pasar yang adil bagi AS (CRS 2021: 1). India dianggap memberi hambatan bagi masuknya produk AS dari beberapa sektor industri, yaitu industri susu dan industri alat kesehatan. Sebagai negara berkembang, India telah menjadi penerima program GSP dari AS sejak 1975. India juga merupakan negara yang volume perdagangannya paling besar di bawah GSP. AS mengimpor produk GSP dari India sebesar 6 miliar dolar, atau setara dengan 11% dari 54.4 miliar dolar total ekspor India ke AS. Impor dari India di bawah program GSP yang terbesar adalah alat dan mesin, suku cadang kendaraan, plastik dan karet (USITC 2019: 1).

Impor AS dari program GSP meningkat sebesar 10.7%, dari 21.3 miliar dolar tahun 2017 menjadi 23.6 miliar dolar di tahun 2018. Impor GSP terbesar pada tahun 2018 berasal dari India, disusul Thailand dan Brazil. Ketiga negara ini menduduki posisi atas program GSP sejak 2011 (USITC 2019: 1).

Tabel 2. Impor AS dari negara penerima GSP (dalam US juta dolar).

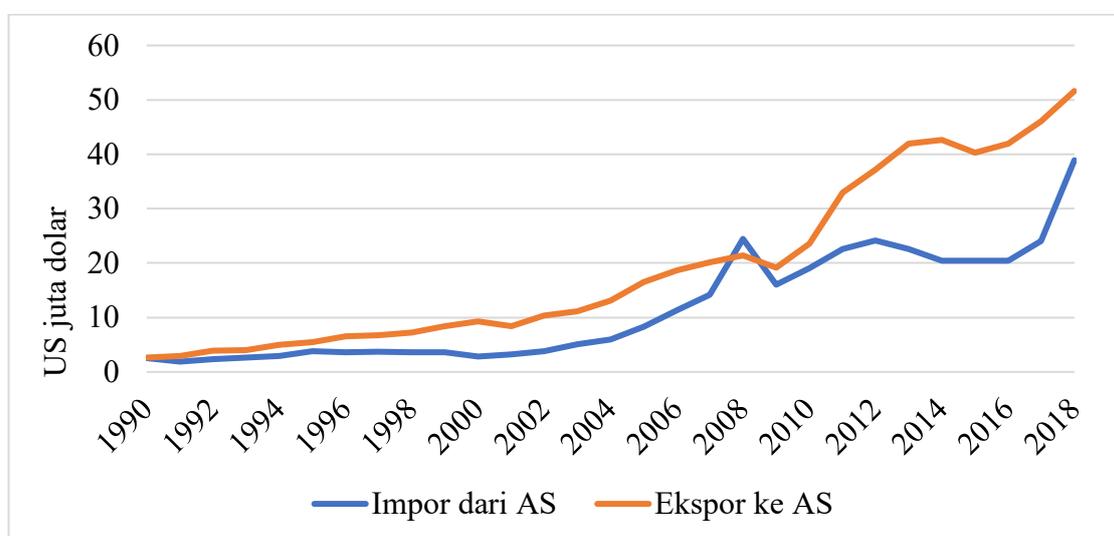
Negara	2016	2017	2018	% kenaikan 2017-2018
India	4,741	5,691	6,307	10.8
Thailand	4,055	4,153	4,351	4.8
Brazil	2,197	2,498	2,483	-0.6
Indonesia	1,797	1,963	2,218	13.0
Turkey	1,464	1,659	1,925	16.0
Total Impor GSP dari semua negara penerima	19,074	21,332	23,617	10.7

Sumber: USITC DataWeb.

Dalam hubungan bilateral, AS dan India telah menjadi mitra dagang sejak pertengahan tahun 1990. Hal ini digambarkan oleh grafik pada gambar 4 di mana perekonomian India terus berkembang dengan pesat yang ditandai dengan meningkatnya volume ekspor ke AS. Seiring waktu, nilai perdagangan antara

keduanya bertambah namun defisit neraca perdagangan yang dialami oleh AS terus membesar. Bisa dilihat pada gambar 4 di bawah bahwa nilai ekspor India ke AS mengalami peningkatan yang jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan nilai ekspor AS ke India.

Gambar 4. Nilai perdagangan bilateral AS-India tahun 1990-2018.



Sumber: World Integrated Trade Solution (<https://wits.worldbank.org/>).

Dalam kasus pencabutan status GSP India, semua bermula ketika dua petisi diajukan kepada USTR untuk mengeluarkan India dari program GSP karena tidak menyediakan akses pasar yang adil bagi produk-produk AS. Petisi tersebut diajukan oleh *National Milk Producers Federation* dan *U.S. Dairy Export Council* berkenaan dengan ekspor produk susu, dan petisi lainnya diajukan oleh *Advanced Medical Technology Association* mengenai ekspor alat-alat medis. Sulit bagi industri susu AS untuk menjual produknya ke India meskipun sudah menjalani negosiasi selama bertahun-tahun. Sektor industri susu India dilindungi oleh tarif sebesar 30%-60%. Selain tarif, India juga menerapkan hambatan non tarif berupa *Sanitary and Phytosanitary* (SPS) yang menghambat produk susu dari AS masuk ke pasar India. Sedangkan untuk sektor alat-alat medis, pemerintah India menerapkan kontrol terhadap harga ring jantung dan implan lutut sehingga menjadi lebih terjangkau bagi konsumen India.

Di antara negara-negara besar di dunia, tarif MFN rata-rata India merupakan salah satu yang tertinggi (USTR 2019: 235). Tarif MFN adalah tarif impor yang sama dan seragam untuk semua negara anggota WTO. Tarif MFN untuk rata-rata produk impor India adalah sebesar 13.8%. Jauh

berbeda dengan AS yang menerapkan tarif MFN dengan rata-rata sebesar 3.4%. Khusus untuk sektor susu, tarif yang dikenakan oleh India adalah 33.5% (WTO ITC UNCTAD 2018: 94).

Selain hambatan tarif, hambatan non tarif juga diberlakukan India untuk produk impor susu dari seluruh negara. Untuk alasan keagamaan, India menginginkan impor susu dijamin dan disertifikasi berasal dari hewan yang tidak diberi pakan berbahan baku darah dan organ dalam hewan. Uni Eropa dan Selandia Baru telah memenuhi standar ini, namun AS masih bertahan menggunakan pakan hewani. Peternakan AS menggunakan pakan berbahan baku hewan karena merupakan sumber yang kaya protein, murah, dan efektif untuk menambah protein yang terkandung dalam susu maupun hasil produksi susu secara keseluruhan. Terdapat 479 regulasi yang mengatur 4618 jenis hambatan non tarif. Tipe yang paling banyak digunakan adalah *Sanitary and Phytosanitary* (SPS) yaitu sebanyak 2311 jenis dan mencakup 2887 produk. Sedangkan hambatan non tarif berlapis dimaksudkan bahwa semua produk India dilindungi oleh lebih dari satu tipe hambatan. Dari total 11483 produk, 2387 produk dilindungi dua tipe hambatan, 1539 produk dilindungi tiga tipe hambatan, dan

empat tipe hambatan melindungi sisanya sebanyak 7557 produk (UNCTAD 2020: 42).

Akses masuk pasar India untuk produk susu dari AS terhalang oleh berbagai hambatan ini. India menolak menerima standar keamanan dan kesehatan hewan AS sebagai standar untuk impor produk konsumsi masyarakatnya (Froman 2014:

57). Meskipun telah menerima tarif bebas masuk dari AS dengan program GSP, India terus mempertahankan hambatan dagangnya, termasuk dengan memberlakukan batasan terhadap impor produk susu dari AS yang tidak memiliki dasar ilmiah. Berdasarkan alasan-alasan ini, AS mencabut status GSP dari India dan berlaku mulai 5 Juni 2019.

Tabel 3. Kenaikan tarif impor AS dari India sebelum dan sesudah pencabutan GSP.

Produk	Tarif saat GSP	Tarif setelah pencabutan GSP
Baja*	0.0%	25%
Aluminium*	0.7%	11.9%
Tekstil	12.1%	12.3%
Perhiasan, permata, dan batu berharga	4.7%	5.9%
Batu, semen, keramik, kaca	3.4%	4.3%
Bahan kimia	3.3%	4.1%
Plastik dan karet	2.1%	3.8%
Produk susu	1.8%	2.2%
Suku cadang kendaraan	0.6%	1.3%

*: Terdapat tambahan tarif dari Trade Expansion Act 1962 bagian 232 untuk produk yang mengancam keamanan nasional. Sumber: Bown 2019: 1

Sama seperti Tiongkok dalam kebijakan kenaikan tarif impor aluminium AS, India menggunakan statusnya sebagai negara berkembang untuk mendapat hak istimewa. Keistimewaan untuk membatasi impor maupun kebijakan intervensi ekonomi lainnya boleh diklaim selama berpengaruh terhadap perkembangan ekonomi negara. Karena tujuan dari S&DT itu sendiri adalah sebagai 'respon terhadap

kebutuhan perkembangan ekonomi, finansial, dan perdagangan negara berkembang'. Beberapa kasus sengketa perdagangan yang melibatkan negara berkembang mengizinkan mereka menggunakan status tersebut (Kleen dan Page 2005: 13).

Salah satu prinsip S&DT adalah hubungan non timbal balik (*non-reciprocity*) untuk proteksi pasar negara

berkembang. Spesifiknya prinsip non timbal balik ini ada dalam pasal 36 ayat 8 Bagian 4 GATT yang berbunyi, “*The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less-developed contracting parties*”. Tujuannya adalah agar negara berkembang tetap mendapat keuntungan dari liberalisasi perdagangan tanpa harus menerapkan hubungan timbal balik dengan turut mengurangi hambatan perdagangannya. Proteksi ini bermanfaat jika liberalisasi perdagangan menimbulkan dampak negatif terutama kepada industri nasional dan pelaku ekonomi domestik lainnya. Karenanya negara berkembang tidak harus melakukan kontribusi yang sama yang tidak sejalan dengan kebutuhan perkembangan ekonomi, finansial, dan perdagangannya.

Bagi India, isu ini bukan hanya tentang hubungan perdagangan namun juga menyangkut kehidupan masyarakatnya. Sekitar 70% populasi India tinggal di pedesaan yang sebagian besarnya bergantung pada peternakan sebagai sumber penghidupan, baik untuk konsumsi sendiri maupun komersial. Dengan menjadi produsen sekaligus konsumen susu terbesar di dunia, susu kemudian menjadi isu yang krusial bagi keamanan pangan. Dari total PDB sektor pertanian India, susu mencakup

bagian sebesar 70% dan merupakan persentase terbesar di antara produk pertanian lainnya (Ohlan 2016: 242).

Sektor ini juga memegang peranan penting dalam mengentaskan kemiskinan terutama bagi area yang pertaniannya sangat bergantung pada curah hujan maupun yang rawan mengalami kekeringan (Ohlan 2011: 42). Industri susu menyediakan kesempatan wirausaha bagi peternak kecil maupun pekerjaan bagi buruh tani, yang memiliki persentase sebesar 5.5% dari total lapangan pekerjaan di India. Dari total produksi susu di India, sekitar 48% digunakan untuk konsumsi peternak pribadi atau dijual kepada masyarakat pedesaan lain yang bukan peternak. Surplus produksi sebesar 52% baru dijual untuk koperasi atau industri susu swasta.

Selain alasan ekonomi dan konsumsi utama pangan, susu juga berkaitan dengan kepercayaan masyarakat India. Makna istimewa susu berawal dari mitologi India yang menganggap sapi sebagai peliharaan suci dewanya. Hingga saat ini, susu dan produk turunannya selalu digunakan untuk tujuan keagamaan dan telah menjadi bagian yang sangat penting dalam kehidupan keagamaan masyarakat India yang mayoritas beragama Hindu (Kennedy, Sharma, dan Phillips 2018: 2). Sapi yang diberi pakan berbahan baku darah dan organ dalam hewan menyalahi aturan moral dan

agama yang menganggap sapi adalah hewan suci. Melihat betapa vitalnya sektor susu tidak hanya sebagai sumber pendapatan namun juga merupakan isu yang sensitif berkenaan dengan aspek kepercayaan masyarakat, standar sertifikasi impor susu menjadi sesuatu yang tidak bisa ditawar bagi India.

Perjanjian SPS dalam WTO sendiri mengakui hak negara anggota untuk memilih sendiri tingkatan hambatan SPS. Ditambah Pasal 20a GATT yang menyatakan bahwa negara anggota bisa memberlakukan hambatan yang ‘penting untuk melindungi moral rakyat’. India juga merujuk kepada aturan makanan halal-haram dalam agama Islam dan Yahudi yang keduanya sudah diakui oleh *Codex Alimentarius Commission* (CAC), badan antarpemerintah yang menjalankan program standar pangan FAO/WHO. Rujukan-rujukan inilah yang dijadikan dasar bagi India untuk melindungi impor susu yang dalam proses pembuatannya melanggar nilai dan pandangan hidup bangsa (The Wire Analysis 2018: 1).

Pencabutan status GSP India merupakan langkah terakhir dari buntutnya negosiasi hambatan perdagangan yang diberlakukan India. Bagi AS, keuntungan yang didapat dari perdagangan bilateral dengan India sangat timpang dan jauh lebih rendah dibandingkan keuntungan yang

didapatkan India dari AS. Hal ini mempertimbangkan fakta bahwa India adalah negara penerima manfaat GSP terbesar sekaligus negara dengan urutan kesembilan yang memberikan defisit perdagangan terbesar bagi AS (U.S. Census Bureau 2018: 1). India yang mendapatkan hak istimewa berupa tarif preferensi GSP namun justru masih memberlakukan hambatan bagi AS merupakan bentuk *free-riding* India karena mendapat keuntungan dari kelonggaran kebijakan perdagangan.

Tindakan AS ini cocok dengan indikator kedua dari teori Gilpin mengenai pembiayaan *public goods* yang besar oleh hegemon yang dimanfaatkan oleh *free-rider*. Hegemon akan mengurangi komitmennya dengan cara menarik diri dari perjanjian atau komitmen internasional yang merugikan hegemon. Dengan memberlakukan kebijakan seperti ini, hegemon berharap dapat menarik kembali keuntungan yang selama ini dinikmati secara sepihak oleh *free-rider*. Dalam hal ini, *public goods* yang dimaksud merupakan tarif GSP yang diberlakukan AS secara unilateral kepada seluruh negara berkembang dan India sebagai *free-rider* ikut menikmati keuntungan tanpa berkontribusi yang sama besarnya dalam kebijakan perdagangan bilateralnya dengan AS. Dari alasan-alasan yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa India

menerapkan hambatan perdagangan berlapis yang membatasi akses masuk pasar bagi produk AS, yang kemudian turut menyumbang kepada defisit neraca perdagangan yang semakin membesar setiap tahunnya, bisa dilihat bahwa pencabutan status GSP India merupakan upaya AS untuk melindungi kepentingan ekonominya dan menjawab tuntutan industri domestiknya.

KESIMPULAN

Perubahan arah kebijakan AS yang memiliki karakter proteksionisme yang agresif dan pengabaian terhadap mekanisme multilateral tidak hanya bisa dianalisis dari faktor domestik. Ada faktor di sistem internasional yang berperan besar terhadap pengambilan kebijakan AS. Kebijakan tarif impor aluminium yang diambil AS merupakan langkah untuk menghadapi Tiongkok yang kebijakan industrinya merugikan AS. Dengan pemanfaatan aturan WTO yang memberikan perlakuan istimewa kepada negara berkembang sebagai legitimasi, aluminium dari Tiongkok menciptakan distorsi pasar karena harganya yang murah dan dampaknya adalah merugikan industri aluminium AS.

Sedangkan kebijakan pencabutan status GSP India merupakan respon terhadap kurang terbukanya akses pasar

India untuk produk ekspor dari AS. India menganggap mekanisme GSP sebagai instrumen S&DT tidak seharusnya bersifat timbal balik karena tujuan S&DT itu sendiri adalah sebagai bentuk inklusivitas sistem perdagangan internasional kepada negara berkembang yang perekonomiannya belum semapan negara maju. Kurangnya hubungan timbal balik dari pihak India merupakan cara India memanfaatkan keuntungan dari aturan istimewa kepada negara berkembang WTO untuk melindungi pasar dalam negerinya dari impor AS.

Kebijakan tarif impor aluminium Tiongkok serta pencabutan status GSP India semua merujuk kepada masalah dalam sistem perdagangan internasional yang diatur oleh WTO, yaitu adanya aturan pemberian perlakuan istimewa kepada negara berkembang (S&DT). Aturan yang pada dasarnya dirumuskan untuk membantu negara berkembang terintegrasi ke dalam perdagangan internasional secara bertahap justru digunakan oleh dua negara berkembang terbesar untuk mengambil kebijakan perdagangan yang merugikan negara lain. Pemanfaatan yang memberikan keuntungan secara sepihak ini menyebabkan kerugian bagi perdagangan AS.

DAFTAR PUSTAKA

- Analysis, T. W. (2018, June 14). *\$5 Billion in Exports at Stake as India Defends Religious Stance on Dairy Import, Medical Price Caps*. Retrieved from The Wire: <https://thewire.in/trade/what-india-is-telling-the-us-to-protect-5-billion-worth-of-exports>.
- Babu R.R. (2020). *On the Legality of the United States Action of Terminating India's GSP Status*. *Foreign Trade Review*, 55(1), 119-129.
- Barbieri, E., Di Tommaso, M. R., Tassinari, M., & Marozzi, M. (2019). *Selective industrial policies in China: investigating the choice of pillar industries*. *International Journal of Emerging Markets*.
- Bown, C. P. (2019, July 8). *Trump's Mini Trade War with India*. Retrieved from Peterson Institute for International Economics: https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-mini-trade-war-india#_ftn3.
- Brander, James and Spencer, Barbara, (1985), Export subsidies and international market share rivalry, *Journal of International Economics*, 18, issue 1-2, p. 83-100.
- C. Fred Bergsten, Charles Freeman, Nicholas R. Lardy, and Derek J. Mitchell. (2018, September). *China's Rise: Challenges and Opportunities*. Peterson Institute for International Economics.
- Congressional Research Service. (2021). *Generalized System of Preferences (GSP): Overview and Issues for Congress*. Congressional Research Service.
- CTI. (2009). *An Assessment of China's Subsidies to Strategic and Heavyweight Industries*. Washington: Capital Trade Incorporated.
- Evenett, S. J. (2019). *The Smoot–Hawley Fixation: Putting the Sino-US Trade War in Contemporary and Historical Perspective*. *Journal of International Economic Law*, 22(4), 535-555.
- Froman, M. B. (2014). *2014 Report on Sanitary and Phytosanitary*. Office of the United States Trade Representative.
- G. Moon. (2009). *Trade and Equality: A Relationship to Discover*. *Journal of International Economic Law*, 12.
- Gilpin, Robert. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert. (1987). *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gonzalez, A. (2019, March 12). *Bridging the Divide between Developed and Developing Countries in WTO Negotiations*. Retrieved from Peterson Institute for International Economics: <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/bridging-divide-between-developed-and-developing-countries-wto>.
- Gourevitch, Peter. (1978). The second image reversed: the international sources of domestic politics. *International Organization*, 32, pp 881-912.
- Guillén, Arturo. (2019). USA's trade policy in the context of global crisis and the decline of North American

- hegemony. *Brazilian Journal of Political Economy*, 39(3), 387-407.
- Hammersley, M. & Atkinson, P. (2019). *Ethnography: Principles in Practice* (4th ed.). London: Routledge.
- Helleiner, E., & Pickel, A. (2005). *Economic Nationalism in a Globalizing World* (eds). London: Cornell University Press.
- Hoekman, B. (2004). Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment. *Preparing the Doha Development Round – WTO Negotiators Meet the Academics* (pp. 1-23). Florence: European Centre for International Political Economy.
- Hwa, E. & Zou, Heng-fu. (2012). China: Preferential Tax Policy.
- Irwin, Douglas A. (1994). The GATT's Contribution to Economic Recovery in Post-War Western Europe. *NBER Working Paper #4944*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Ito, T. (1993). US political pressure and economic liberalization in East Asia. Dalam J. Frankel and M. Kauler (eds). *Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia* (h. 211-232). Chicago: University of Chicago Press.
- Kanungo, A. K. (2012). *China's Process of Accession to WTO: Obstacles and Challenges*. FREIT.
- Kapustina, Larisa & Lipková, Ľudmila & Silin, Yakov & Drevalov, Andrei. (2020). *US-China Trade War: Causes and Outcomes*. SHS Web of Conferences.
- Kennedy, U., Sharma, A., & Phillips, C. (2018). The Sheltering of Unwanted Cattle, Experiences in India and Implications for Cattle Industries Elsewhere. *Animals : an open access journal from MDPI*, 8(5), 64.
- Keohane, Robert. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton; New Jersey: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles P. (1973). *The World in Depression: 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- Kindleberger, Charles P. (1981). Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides. *International Studies Quarterly*, 25(2), 242-254.
- Krugman, P. (1992). Does the New Trade Theory Require a New Trade Policy?. *World Economy*, 15: 423-442.
- Ludema, Rodney & Mayda, Anna M. (2006). The Free-Riding Effect of the MFN Clause: Evidence Across Countries. *Paper dipresentasikan di Ente Einaudi Research Seminar*.
- Macesich, G. (1985). *Economic Nationalism and Stability*. New York: Praeger.
- Martin, J. F. (2002). International Political Economy: Global and Domestic Interactions. Dalam I. K. Milner. *Political Science: State of the Discipline* (h. 118-146). New York: W. W. Norton.
- Mason, A. M. (2004). The Degeneralization of the Generalized System of Preferences (GSP): Questioning the Legitimacy of the U.S. GSP. *Duke Law Journal*, 54(2), 513-547. <http://www.jstor.org/stable/40040492>.

- McCann, Dermot. (2000). Economic Internationalization, Domestic Political Crisis and Corporate Governance Reform in Italy. *South European Society and Politics*, 5:1, 53-72.
- McCulloch, Rachel. (2012). The International Trading System and Its Future. *The Oxford Handbook of International Commercial Policy*.
- Moleong, L. (2002). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya.
- Mukhopadhyay, Abhijit & Sarma, Nandini. (2020). "US Trade 'Realignment': The Impact of GSP Withdrawal on India's Top Exports to the United States," *ORF Occasional Paper No. 233*, Observer Research Foundation.
- Müller, A. (2011). Special and differential treatment and other special measures for developing countries under the Agreement on Government Procurement: The current text and new provisions. In S. Arrowsmith & R. Anderson (Eds.), *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform* (WTO Internal Only, pp. 339-376). Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD Secretary-General. (1983). *The Generalized System of Preferences: Review of the First Decade*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Ohlan, R. (2011). *Productivity and Efficiency Analysis of Haryana's Dairy Industry*. *Productivity*, 52(1): 42-50.
- Ohlan, R. (2016). *Dairy Economy of India: Structural Changes in Consumption and Production*. South Asia Research, 36(2), 241-260.
- Ornelas, Emanuel. (2016). Special and Differential Treatment for Developing Countries. *CESifo Working Paper #5823*. Munich: Center for Economic Studies & Ifo Institute.
- Organisation for Economic Co-operation and Development Secretary-General. (1983). *The Generalised System of Preferences: Review of the First Decade*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Page, P. K. (2005). *Special and Differential Treatment of Developing Countries in the World Trade Organization*. London: EGDI Secretariat.
- Pahre, R. (1999). *Leading Questions: How Hegemony Affects the International Political Economy*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Pryke, S. (2012). Economic Nationalism: Theory, History and Prospects. *Global Policy*, 3:3, 281-291.
- PwC. (2014). *Worldwide Tax Summaries: Corporate Taxes 2014/15*. PwC.
- Sapir, A., L. Lundberg. (1984). "The U.S. Generalized System of Preferences and its Impacts," in R. Baldwin and A. Krueger (eds.) *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Schenoni, Luis (2018). The Argentina-Brazil Regional Power Transition. *Foreign Policy Analysis*, 14:4, 469-489.
- Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

- Tarr, David G.. (2000). *On the Design of Tariff Policy: A Practical Guide to the Arguments For and Against Uniform Tariffs*. Washington, DC.: World Bank.
- The White House. (2019, July 26). *Memorandum on Reforming Developing-Country Status in the World Trade Organization*. Retrieved from The White House: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-reforming-developing-country-status-world-trade-organization/>.
- The White House. (2020, January 24). *Proclamation on Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles into the United States*. Retrieved from The White House: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-adjusting-imports-derivative-aluminum-articles-derivative-steel-articles-united-states/>.
- The Wire Analysis. (2018, June 14). *\$5 Billion in Exports at Stake as India Defends Religious Stance on Dairy Import, Medical Price Caps*. Retrieved from The Wire: <https://thewire.in/trade/what-india-is-telling-the-us-to-protect-5-billion-worth-of-exports>.
- Trading Economics. (2021). *United States Steel Production*. Retrieved from Trading Economics: <https://tradingeconomics.com/united-states/steel-production>.
- Trefis Team. (2019, November 5). *Aluminum Prices: 15-Year Price Analysis And Production-Demand-GDP Dynamics*. Retrieved from Forbes: <https://www.forbes.com/sites/greatspeculations/2019/11/05/aluminum-prices-15-year-price-analysis-and-production-demand-gdp-dynamics/?sh=1d75fb581dad>.
- U.S. Census Bureau. (2017). *Trade in Goods with World, Seasonally Adjusted*. United States Census Bureau.
- U.S. Department of Commerce. (2018). *The Effect of Imports of Aluminium on the National Security*.
- UNCTAD, Proceedings, (Vol. IV 1964) 409.
- UNCTAD. 2018. *Trade and Development Report 2018*. UNCTAD.
- UNCTAD. (2020). *Non-Tariff Measures in Australia, China, India, Japan, New Zealand and the Republic of Korea: Preliminary Findings*. UNCTAD.
- United States International Trade Commission. (2019). *The Year in Trade 2018*. Washington DC: United States International Trade Commission.
- United States Trade Representative. (2017). *The 2017 Trade Policy Agenda And 2016 Annual Report Of The President Of The United States On The Trade Agreements Program*. United States Trade Representative.
- United States Trade Representative. (2019). *2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*. United States Trade Representative.
- Weinhardt, Clara. (2020). *Emerging Powers in the World Trading System: Contestation of the Developing Country Status and the Reproduction of Inequalities*. *Global Society*, 34:3, 388-408.
- World Bank. (2013). *Commodity Market Outlook*. Global Economic Prospect.
- World Integrated Trade Solution. (2018). *India Exports to United States in*

- US\$ Thousand 1990-2018*. Retrieved from World Integrated Trade Solution: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/IND/StartYear/1990/EndYear/2018/TradeFlow/Export/Partner/USA/Indicator/XPRT-TRD-VL>.
- WTO. (2019). *World Trade Statistical Review 2019*. WTO.
- WTO ITC UNCTAD. (2018). *World Tariff Profiles 2018*. WTO ITC UNCTAD.
- Young, Heartsill. (1983). *ALA Glossary of Library and Information Science*. Chicago, IL: American Library Association.
- Yue, Qiang & Wang, Heming & Gao, Chengkang & Du, Tao & Liu, Liying & Lu, Zhongwu. (2015). Resources saving and emissions reduction of the aluminum industry in China. *Resources, Conservation and Recycling*, 104, 68-75.