

ISU GENERALIZED SYSTEM OF PREFERENCES DALAM HUBUNGAN BILATERAL INDONESIA - AMERIKA SERIKAT

7

Adirini Pujayanti

Abstrak

Pemerintahan Presiden Trump berupaya memperbaiki perekonomian dan defisit neraca perdagangan Amerika Serikat (AS). Upaya tersebut dilakukan dengan membangun hubungan dagang yang adil dan resiprokal dengan semua mitra dagangnya. Menurutnya perdagangan dan investasi yang bebas, adil, dan resiprokal menambah potensi dalam hubungan ekonomi. Salah satu upaya yang dilakukan adalah mengevaluasi eligibilitas negara-negara penerima Generalized System of Preferences [GSP], termasuk Indonesia. Isu pencabutan GSP ke Indonesia dikhawatirkan akan mempengaruhi perekonomian nasional. Pemerintah Indonesia berupaya menempuh lobi untuk menangkal hal tersebut. Selain lobi pemerintah juga harus memperkuat diplomasi ekonomi untuk membuka pasar baru dan melakukan perjanjian ekonomi yang menguntungkan Indonesia.

Pendahuluan

Pemerintahan Presiden Trump dengan kebijakan *America First* dan penerapan tarif sepihak terus berupaya memperbaiki perekonomian dan defisit neraca perdagangan Amerika Serikat (AS). Setelah membuka perang dagang dengan China, Presiden Trump melakukan evaluasi terhadap produk dari 16 negara berkembang, termasuk Indonesia, yang selama ini mendapat keringanan melalui kebijakan *General System of Preferences* (GSP). Pemerintahan Trump meninjau kembali tarif dan fasilitas perdagangan bagi negara-

negara tersebut karena dianggap berkontribusi pada defisit neraca perdagangan AS.

GSP adalah kebijakan perdagangan suatu negara yang memberi pemotongan bea masuk impor terhadap produk ekspor negara penerima. Ini merupakan kebijakan perdagangan sepihak (unilateral) yang umumnya dimiliki negara maju untuk membantu perekonomian negara berkembang, tetapi tidak bersifat mengikat bagi negara pemberi maupun penerima. Negara pemilik program GSP bisa bebas menentukan negara mana dan produk apa yang akan diberikan



pemotongan bea masuk impor. Negara maju biasanya mencabut fasilitas GSP jika produk suatu negara dianggap sudah berdaya saing. Skema GSP tidak masuk dalam ketentuan WTO, tidak bersifat mengikat dan sering pula dikaitkan dengan isu-isu non ekonomi.

Bagi AS, GSP adalah salah satu alat politik luar negeri untuk menjaga pengaruh dan dominasi globalnya. Sejak 1974 AS sangat banyak memberikan fasilitas GSP kepada negara berkembang. Saat ini setidaknya terdapat 112 negara merdeka dan 17 teritori yang mendapat GSP dari AS. Sempat dihentikan pada tahun 2013, program ini dilanjutkan kembali di tahun 2015. Pemerintah AS meninjau ulang skema GSP secara periodik 3 tahun sekali. Penghapusan fasilitas GSP akan memberatkan ekspor komoditas Indonesia ke AS. Tulisan ini mengkaji tentang GSP dan bagaimana dampaknya terhadap hubungan AS-Indonesia, dan bagaimana upaya diplomasi ekonomi Indonesia untuk mengatasinya.

Penerapan GSP di Indonesia

Indonesia mendapat fasilitas GSP sejak tahun 1976 dengan kategori A sehingga mendapatkan potongan bea masuk untuk 3.500 produk, termasuk produk pertanian dan perkayuan. GSP akan diberikan sampai Indonesia dinilai tidak lagi menjadi negara penerima karena sudah melampaui ambang batas *Competitive Need Limitation* (CNL) yang ditentukan, atau sampai periode program GSP berakhir pada tanggal 31 Desember 2020.

Jauh sebelum masa Pemerintahan Trump, Indonesia sudah masuk review kelayakan GSP dan *priority watch list* (PWL) dari

United States Trade Representative (USTR) dalam kriteria hak kekayaan intelektual (HAKI). Saat ini PWL Indonesia bertambah dengan masuknya kriteria akses pasar serta jasa investasi. Pada 13 April 2018 USTR mengumumkan akan melakukan *review* kelayakan GSP terhadap Indonesia dalam kriteria akses pasar, jasa dan investasi. Secara spesifik, yang menjadi sorotan USTR di Indonesia adalah terkait industri obat-obatan, kimia/pertanian, dan beberapa aturan sektor jasa/investasi yang dinilai tidak *fair*.

Proses evaluasi GSP yang dilakukan terhadap produk ekspor RI dilakukan melalui dua proses evaluasi (*review*) oleh Pemerintah AS. *Pertama*, evaluasi terhadap kelayakan Indonesia untuk memperoleh GSP. *Kedua*, evaluasi terhadap produk-produk yang akan diberikan pemotongan bea masuk jika diekspor dari Indonesia ke AS. Evaluasi pertama dikoordinasikan oleh USTR, dan dalam proses ini dilakukan berdasarkan tiga parameter, yaitu evaluasi akses pasar Indonesia terhadap produk dan pelaku usaha AS, evaluasi terhadap perlindungan hak kekayaan intelektual, serta evaluasi jaminan hak tenaga kerja. Sementara itu, evaluasi kedua dikoordinasikan dengan Komisi Perdagangan Internasional AS (*United States International Trade Commission/US ITC*). Dalam tahun 2018 ini, USTR menilai Indonesia harus dikecualikan dari GSP karena ditemukan indikasi Indonesia menerapkan sejumlah kebijakan perdagangan dan investasi yang menimbulkan “dampak negatif yang serius terhadap perdagangan AS”. Penilaian AS tersebut terindikasi dalam kriteria akses pasar, jasa dan investasi.

Indonesia juga menjadi perhatian Pemerintah AS, karena defisit neraca perdagangan AS terhadap Indonesia cukup besar. Ada perbedaan angka defisit antara AS dengan Indonesia. Indonesia menghitung surplus Indonesia dari AS itu US\$9 miliar, sementara AS menghitung ada defisit sampai US\$13 miliar (*Media Indonesia*, 6 Juli 2018). Perbedaan tersebut terjadi karena perbedaan cara pembukuan. Produk Indonesia yang diekspor ke AS banyak yang dilakukan melalui pihak ketiga seperti Singapura dan Hong Kong. Di tempat pihak ketiga produk tersebut mengalami pengemasan ulang sebelum diekspor ke AS. Namun AS mencatatnya berdasarkan negara asal produk, yaitu Indonesia. Sebaliknya Indonesia membukukan ekspor ke Singapura dan Hong Kong, bukan AS.

Diplomasi Ekonomi Indonesia

Globalisasi ekonomi menyatukan perekonomian global dalam jaringan rantai produksi dan suplai global. Pengenaan tarif tinggi pada produk ekspor satu negara akan memukul seluruh entitas atau perekonomian yang terlibat dalam rantai produksi dan suplai dengan efek domino yang akan sulit dibendung. Perubahan kebijakan ekonomi AS terhadap China dan Indonesia menjadi tantangan bagi diplomasi ekonomi Indonesia untuk berupaya lebih keras mencari solusi. Sebagaimana poin "Diplomasi Zaman Now", yang disampaikan Presiden Joko Widodo pada rapat kerja Kementerian Luar Negeri tahun ini, pendekatan diplomasi Indonesia harus disesuaikan dengan tantangan zaman. Dalam kondisi perekonomian saat ini, diplomasi yang dibutuhkan adalah cepat, responsif, dan bermanfaat ekonomi.

a. Memperkuat *Bargaining Position*

AS merupakan salah satu negara mitra dagang penting, karena telah sejak lama menjadi pasar ekspor tradisional Indonesia, sehingga perang dagang dengan AS tidak menjadi pilihan. Peningkatan tensi perdagangan dan memanasnya geopolitik di sejumlah kawasan dinilai menjadi ancaman bagi ekspansi perekonomian global. Diperlukan dialog untuk meredakan ketegangan perdagangan yang meningkat dan tindakan yang tepat untuk mengurangi risiko sekaligus meningkatkan kepercayaan setiap negara. Tindak lanjut Indonesia mengirimkan tim lobi untuk bernegosiasi dengan pemerintah AS agar fasilitas GSP Indonesia tetap dipertahankan merupakan langkah yang tepat.

Menurut Ekonom Senior Indef, Dradjad H. Wibowo, selama ini ekonomi Indonesia terhadap AS sangat lemah dalam hal negosiasi tarif. Walau sudah mendapat fasilitas GSP, Indonesia adalah pembayar tarif bea masuk terbesar kelima di AS, sebesar US\$1,3 miliar pada tahun 2015. Indonesia terkena tarif efektif sebesar 6,4%, atau dua kali lipat China yang tanpa GSP tapi hanya kena 3% (*detik finance.com*, 6 Juli 2018). Walau tidak mudah, Indonesia memiliki *point bargaining power* yang dapat dimanfaatkan dalam negosiasi dengan AS.

Pemerintah AS sangat *concern* dengan upaya peningkatan ekspor pertaniannya, khususnya ekspor kedelai. Demi tujuan tersebut pada tanggal 16-19 Juli 2018, *Under Secretary For Trade And Foreign Agriculture Affairs* AS, Ted Mc Kinney telah datang ke Indonesia bersama 24 perusahaan dan asosiasi sektor pertanian untuk pertemuan

bisnis dengan pihak Indonesia. Kementerian perdagangan menilai kunjungan tersebut tidak terkait dengan pencabutan GSP Indonesia. Walau demikian, tekanan AS dalam bidang pertanian ini harus dicermati, karena Pemerintah Indonesia telah memiliki target percepatan swasembada kedelai dari 2020 menjadi 2018. Besarnya impor dari AS selama ini tidak terlepas dari kebijakan ofensif Pemerintah AS karena kedelai adalah salah satu komoditas yang mereka lindungi dan mendapat subsidi. Pasar kedelai di Indonesia yang tinggi ini dapat menjadi salah satu *bargaining power* dalam negosiasi GSP dengan AS.

Tim lobi Indonesia perlu melakukan pendekatan kepada pihak yang menjadi lawan politik Pemerintahan Trump. Kebijakan proteksi Presiden Trump tidak sepenuhnya didukung di dalam negeri. Banyak pihak di dalam negeri AS beranggapan, ketertinggalan perekonomian AS tidak disebabkan oleh kesalahan negara lain, melainkan karena kebijakan AS sebagai polisi dunia yang menghabiskan banyak biaya. Dengan melakukan proteksi, dikhawatirkan produk AS akan dipersulit masuk ke negara lain sehingga perekonomian AS akan semakin terpuruk. Oleh karena itu, untuk memperkuat lobi Indonesia, Pemerintah Indonesia perlu mendekati pihak yang tidak setuju dengan kebijakan Trump dan pihak-pihak yang selama ini melakukan kerja sama ekonomi dengan Indonesia agar membantu melobi pemerintahnya. Argumen Indonesia adalah, walau Indonesia mencatat surplus perdagangan, AS juga mengambil keuntungan karena memiliki investasi di berbagai bidang di Indonesia.

b. Diversifikasi Negara Pasar Ekspor

Indonesia tidak dapat hanya bergantung pada pasar tradisional AS dan fasilitas GSP-nya. Kebijakan diplomasi ekonomi perlu diarahkan untuk diversifikasi pasar dan negara tujuan komoditas ekspor, yaitu ke negara-negara pasar non tradisional yang memiliki populasi penduduk besar atau potensi daya tinggi, di antaranya kawasan Asia Selatan, Timur Tengah, Amerika Latin dan Afrika. Potensi ekonomi kawasan tersebut perlu digarap lebih serius. Kedutaan besar Indonesia di kawasan yang berpotensi daya beli tinggi harus berupaya mendatangkan semaksimal mungkin investor ke Indonesia. Berbagai cara perlu dilakukan di antaranya membuat Indonesia *trade expo*, mengikuti pameran dagang yang prospektif dan pemilihan lokasi *booth* Indonesia yang strategis.

Pemerintah Indonesia perlu melihat kembali posisi perdagangan Indonesia terhadap semua mitra dagang dan mempelajari pola-pola perdagangan negara lain. Mencari dan memperluas pasar ekonomi, membangun investasi bersama, merupakan upaya banyak negara dalam menghadapi kebijakan proteksionis Presiden Trump. Misalnya, Jepang-Uni Eropa telah menandatangani kesepakatan perdagangan yang akan menghilangkan hampir semua tarif. Jepang juga tengah menjalin kesepakatan kemitraan perdagangan yang lebih luas dengan negara-negara trans pasifik, di antaranya Australia, Meksiko, Vietnam. Belajar dari Jepang, Pemerintah Indonesia perlu memperluas cakupan perjanjian perdagangan bebas (*Free Trade Agreement/FTA*) dengan banyak negara. FTA akan menjadikan

produk-produk Indonesia masuk ke banyak negara dengan posisi tawar yang kuat dan mendapat perlakuan setara (*equal treatment*). Saat ini Pemerintah menyatakan tengah melakukan finalisasi FTA dengan 16 negara. Jumlah cakupan negara mitra FTA Indonesia harus terus bertambah seiring kepentingan ekonomi nasional.

Diplomasi ekonomi Indonesia juga perlu diarahkan untuk memperkuat kerja sama Kemitraan Ekonomi Komprehensif Regional (RCEP), sebuah pakta perdagangan dari 10 negara ASEAN dengan Australia, China, India, Jepang, Korea Selatan, dan Selandia Baru. Dalam RECP ini Indonesia memiliki posisi khusus, karena Indonesia memimpin negosiasi dan mewakili ASEAN dalam putaran ke-21 negosiasi RCEP, yang membahas perdagangan barang dan jasa, investasi, isu-isu mengenai masalah hukum dan institusi serta aturan asal. Posisi tersebut dapat dimanfaatkan Indonesia untuk memperluas kerja sama ekonomi demi kepentingan nasional. Indonesia harus cermat melihat pasal-pasal perjanjian dalam RCEP agar tidak dirugikan.

Penutup

Pemerintahan Trump cenderung melaksanakan kebijakan proteksionisme dan mengarahkan kelonggaran kebijakan tarif untuk negara-negara yang beraliansi dengan AS. Indonesia dengan posisi politik bebas aktif perlu bersikap waspada karena tidak termasuk dalam skenario negara yang mendapat pengecualian. Karena itu, DPR RI perlu mengingatkan tim lobi Pemerintah Indonesia agar berhati-hati dan harus cermat, serta tidak mengambil langkah yang dapat mengorbankan kepentingan nasional

lainnya demi mendapatkan kembali fasilitas GSP. Pemerintah Indonesia juga harus memperkuat diplomasi ekonomi dengan berbagai strategi baru agar dapat berkompetisi dalam persaingan ekonomi global. DPR RI perlu meminta pemerintah Indonesia agar diplomasi ekonomi lebih dipacu untuk diversifikasi negara tujuan ekspor, peningkatan perjanjian kerja sama ekonomi dengan banyak negara, dan menjaga daya saing sehingga pengalihan ekspor bisa menjadi solusi.

Referensi

- "Amerika Serikat Ingin Perluas Pasar di Indonesia", *Kompas*, 19 Juli 2018, hal. 16.
- "Apa Itu GSP yang Jadi Awal Ribut-ribut Perang Dagang AS-RI?", 08 Juli 2018, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20180708173414-4-22521/apa-itu-gsp-yang-jadi-awal-ribut-ribut-perang-dagang-as-ri>, diakses 10 Juli 2018.
- "Dampak Perang Dagang AS-China: Indonesia Wajib Cermati GSP Dan RCEP", 8 Juli 2018, <http://industri.bisnis.com/read/20180708/12/814036/dampak-perang-dagang-as-china-indonesia-wajib-cermati-gsp-dan-rcep>, diakses 10 Juli 2018.
- "Dunia Usaha Harap Pemerintah All Out Melobi-AS Diminta Tak Cabut GSP Produk RI", *Suara Pembaruan*, 11 Juli 2018, hal. 7.
- "Indonesia Urged To Tighten Regional Ties", *Jakarta Post*, 24 Juli 2018, hal. 1.
- "Jepang-Uni Eropa Tanda Tangan Kesepakatan Perdagangan", *Kompas*, 18 Juli 2018, hal. 8.
- Kebijakan Dagang AS Jadi Perhatian G-20, *Media Indonesia*, 22 Juli 2018, hal. 2.
- Khudori, "Jalan Terjal Swasembada Kedelai", *Media Indonesia*. 21 Juli 2018, hal. 6.

“Neraca Dagang Indonesia Surplus, AS Ancam Perang Dagang”, 6 Juli 2018, <http://mediaindonesia.com/read/detail/170500-neraca-dagang-indonesia-surplus-as-ancam-perang-dagang>, diakses 13 Juli 2018.

Prasentiantono, A. Tony, “Perang Dagang, Nasib Rupiah, dan Kesiapsiaan Belaka”, *Media Indonesia*, 16 Juli 2018, hal. 9.

Peter Drysdale, “Asian Countries Need To Stand Firm”, *China Daily*, 23 Juli 2018, hal. 14.

“Tak Ada Perang Dagang, Kebijakan Trump Berpotensi Berdampak Sistemis untuk Indonesia”, 10 Juli 2018, www.bbc.com/indonesia/indonesia-44769358, diakses 10 Juli 2018.



Adirini Pujayanti
adirini.pujayanti@dpr.go.id

Dra. Adirini Pujayanti, M.Si., menyelesaikan pendidikan S1 Hubungan Internasional, Universitas Nasional pada tahun 1992 dan pendidikan program Magister (S2) Kajian Wilayah Amerika, Universitas Indonesia pada tahun 2002. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Masalah-Masalah Hubungan Internasional pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: “Kebijakan Luar Negeri Kerja Sama Teknik Selatan-Selatan dan Manfaatnya Bagi Indonesia” (2015), “Parlemen dan Interfaith Dialogue: Upaya Menjaga Stabilitas Keamanan dan Perdamaian Dunia” (2015), “Diplomasi Ekonomi Bidang Perdagangan Masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo” (2015), dan “Ekonomi Kreatif sebagai Nation Brand Indonesia dalam Masyarakat Ekonomi ASEAN” (2016).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.