

Kebijakan Perdagangan dan Investasi Indonesia Dalam Tren Proteksionisme Global¹

by: Rachmi Hertanti²

Tren Proteksionisme Global

Pasca terjadinya Brexit dan kebijakan ekonomi Donald Trump, tren proteksionisme hari ini semakin menjadi perhatian dunia dan menjadi isu yang tidak bisa dilepaskan dari analisis ekonomi politik global, khususnya terkait dengan isu international trade.

Terhitung sejak 2012 hingga 2014 pertumbuhan nilai perdagangan barang dunia hanya tumbuh kurang dari 1%¹. Ditambah situasi global yang semakin melakukan tindakan proteksionis dalam kegiatan perdagangan baik melalui safeguards, maupun import and export restrictions².

Sebelumnya, laporan monitoring perdagangan WTO 2015³ menyebutkan bahwa sejak krisis ekonomi global menghantam pada 2008, terjadi peningkatan terhadap tindakan pembatasan perdagangan. Hingga Oktober 2014, dari total 2.146 tindakan pembatasan perdagangan baru 508 tindakan atau 24% dari total tindakan telah dihapus, dan masih tersisa sebanyak 1638 atau 76% tindakan.

Sementara itu, menurut G20, anggotanya bertanggungjawab terhadap 81% dari tindakan proteksionis di seluruh dunia pada 2015. G20 juga memandang bahwa proteksionisme yang ada hari ini jauh melampaui isu retorik anti-perdagangan, tetapi isu ini lebih dalam dan berimplikasi terhadap pilihan politik negara yang memilih aliran nasionalism. Salah satu pendorongnya adalah fakta mengenai terjadinya ketimpangan ekonomi, khususnya di negara ekonomi maju, yang menimbulkan kegelisahan publik terhadap globalisasi ekonomi. Sehingga, sebelum proteksionism ini berdampak secara meluas, maka G20 mendorong suatu reformasi terhadap kebijakan perdagangan internasional, termasuk melakukan penyesuaian terhadap kebijakan domestik⁴.

Untuk pertemuan G20 di Jerman tahun ini, T20 atau Trade and Investment Task Force for G20, mendesak agar pertemuan internasional bergengsi tersebut fokus pada beberapa agenda yang harus didorong pada level global, yaitu: **(1) supporting the World Trade Organization, (2) promoting investment facilitation, dan yang paling utama adalah (3) penegakan mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif**⁵.

Indonesia sendiri menjadi negara anggota G20 yang ikut mendukung agenda G20 melawan proteksionisme. Tetapi, tentunya agenda tersebut nantinya akan memiliki implikasi cukup besar terhadap policy space yang dimiliki oleh negara dalam menentukan kebijakan ekonomi.

Krisis Ekonomi Global & Strategi Pertumbuhan Ekonomi Indonesia

Dalam situasi ekonomi global yang tidak menentu, setiap negara akan mencari strategi yang efektif untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasionalnya. Hal itu jugalah yang dilakukan oleh Indonesia. Pada tahun 2014, Paket Kebijakan Ekonomi dikeluarkan guna memberikan stimulus fiskal dan moneter melalui peningkatan daya saing nasional dan penguatan ekonomi rakyat.

¹ Presented in The Eurodad Conference, Den Hague, June 21st 2017

² Executive Director of Indonesia for Global Justice (Period of 2016-2018)

Efek pelemahan ekonomi global terus menekan sisi fiskal dan moneter Indonesia. Sejak 2012 efek pelemahan nilai rupiah berdampak terhadap neraca perdagangan Indonesia yang mengalami penurunan kinerja ekspor akibat tingginya ketergantungan terhadap impor yang kemudian berdampak terhadap deficit transaksi berjalan. Ketergantungan terhadap impor dikarenakan pasokan domestik tidak mampu memenuhi kebutuhan. Apalagi ekspor Indonesia terus didominasi oleh komoditas bahan mentah yang rendah dengan nilai tambah produksi.

Model supply chain produksi yang mendominasi kegiatan industri Indonesia juga mendorong pemburukan terhadap deficit transaksi berjalan dalam keadaan ekonomi saat ini. Dari data BPS, bisa dilihat mayoritas ekspor dan impor Indonesia dengan komoditas intermediate goods. Komposisi ekspor dikontribusikan yakni 11,82% untuk bahan mentah dan 76,68% untuk intermediate goods (produk olahan setengah jadi). Sisanya adalah sector pertanian sebesar 2,10%. Untuk impor, strukturnya didominasi oleh bahan baku dan penolong yang berkontribusi sebesar 74,47%, serta barang modal sebesar 16,31%.

Menurunnya kinerja ekspor Indonesia akan berdampak pada produksi dan output industri dalam negeri yang selanjutnya akan berdampak pada penyerapan tenaga kerja. Hal ini lah yang pada akhirnya menyadarkan Pemerintah Indonesia bahwa jika struktur perdagangan ini tetap langgeng, maka kedepan akan semakin membahayakan fondasi ekonomi Indonesia.

Apalagi, efek pelemahan nilai mata uang rupiah dalam jangka panjang telah berdampak secara meluas, yakni mendorong penurunan daya beli dan memberikan pengaruh terhadap penurunan permintaan dan berdampak terhadap perlambatan gerak mesin pertumbuhan ekonomi nasional serta perlambatan kinerja industri. Bahkan hingga penurunan penyerapan kredit perbankan. Dan hal ini dapat diyakini tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi di hampir seluruh negara didunia.

Situasi inilah yang akhirnya mendorong Pemerintah Indonesia untuk mengambil langkah penyelamatan. Menggerakkan sektor riil menjadi pilihan utama Pemerintah untuk memperkuat sisi fiskal dan moneter Indonesia. Beberapa strategi di sektor riil yang diambil seperti: (1) meningkatkan daya saing industri nasional dengan program hilirisasi industri; (2) mempercepat pembangunan infrastruktur; dan (3) menggerakkan ekonomi pedesaan.

Strategi ini akan menjadi sangat penting di era pasar terbuka guna menciptakan daya saing yang berkualitas. Apalagi Indonesia banyak terlibat di dalam kerjasama perdagangan bebas seperti ASEAN Economic Community, ASEAN RCEP, dan kerjasama bilateral lainnya seperti EU CEPA, Australia CEPA, dan sebagainya.

Kebijakan Hilirisasi Industri Untuk Pertumbuhan Ekonomi & Ancaman Penyempitan Policy Space Dalam FTA

Pada dasarnya strategi hilirisasi industri adalah langkah yang tepat diambil oleh Pemerintah Indonesia, khususnya dalam mengatasi pengangguran dan mengurangi kemiskinan. Efek ekonomi yang akan ditimbulkan dari hilirisasi industri sangat penting untuk mempersempit deficit transaksi berjalan sehingga terciptanya fiskal yang sehat, dan tidak lagi ditutup dengan utang. Selain itu, penyerapan tenaga kerja dari agenda ini akan berdampak terhadap peningkatan daya beli masyarakat untuk menggerakkan perekonomian agar tercapainya pembiayaan belanja negara tanpa utang.

Beberapa sektor prioritas yang menjadi fokus dalam agenda hilirisasi industri nasional adalah pada industri pengolahan seperti: **Pertama**, Industri pengolahan komoditas pertanian (sawit, karet dan produk karet, cokelat, gula, pakan), hasil hutan dan perkebunan; **Kedua**, produk

turunan migas (Petrokimia); **Ketiga**, Mineral dan hasil olahannya; **Keempat**, Industri penghasil bahan konsumsi yakni mesin, tekstil, alat kesehatan, transportasi, alas kaki dan elektronika⁶. Peningkatan daya saing nasional melalui agenda hilirisasi industri ini dijalankan melalui penerapan kebijakan seperti: **(1) pembatasan ekspor bahan mentah; (2) pendirian industri pengolahan yang dapat berkontribusi terhadap pemenuhan intermediate goods domestik dan mendorong kinerja ekspor; (3) pembatasan impor; (4) penggunaan produk local (local content requirement)**.

Pasalnya, kebijakan tersebut harus bertentangan dengan keputusan Pemerintah Indonesia yang massif mendorong kerjasama ekonomi internasional di berbagai kawasan ekonomi, seperti RCEP, TPP, dan EU CEPA. Misalnya dalam EU CEPA. Ada beberapa keberatan EU terhadap kebijakan tersebut, yang pada akhirnya nanti akan berdampak terhadap pada penyempitan ruang kebijakan pemerintah dalam mewujudkan agenda hilirisasi industri nasional dibawah Indonesia-EU CEPA. Beberapa isu sensitive dibawah CEPA, yaitu:

A. Local Content Requirement

EU punya beberapa catatan penting terhadap kebijakan investasi Indonesia, khususnya terkait dengan Local Content Requirement, baik dalam sector elektronik, telekomunikasi, sector Mining, oil, and gas, maupun sector retail⁷. EU menganggap bahwa kebijakan ini menjadi non-tariff barriers dalam perdagangan.

Kebijakan Local Content Requirement di beberapa sector industri, bagi Indonesia adalah kebijakan untuk mendukung pembangunan industri nasional dalam rangka menggerakkan sector riil, sehingga membuka lapangan pekerjaan yang besar untuk rakyat. Kebijakan ini juga merupakan strategi untuk mengurangi ketergantungan Indonesia pada produk impor. Pemerintah menerapkan kebijakan kewajiban local content requirement di beberapa sector seperti: Oil and Gas, infrastruktur energi, telekomunikasi, otomotif, dan elektronik.

B. Larangan pembatasan ekspor --- khususnya raw material

Catatan keberatan EU juga cukup serius terhadap kebijakan pelarangan ekspor mineral mentah yang diatur dalam UU Mineral dan Batubara No.4/2009. Tentunya, keberatan EU ini didasari oleh kepentingannya untuk mempertahankan supply bahan baku industri yang dibutuhkan oleh EU, khususnya dalam beberapa industri high-tech. Hal ini sebagaimana yang tertuang dalam Energy and Raw Material Initiatives EU⁸.

Penerapan kebijakan tersebut dibawah UU Minerba merupakan pelaksanaan amanat Konstitusi, Pasal 33 UUD RI No.1945 yang mengamanatkan penguasaan sumber daya alam ditangan Negara harus dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sehingga menjadi wajar ketika Pemerintah Indonesia melarang ekspor bahan mentah dan mewajibkan untuk diolah terlebih dahulu sehingga memiliki nilai tambah dan berdampak terhadap peningkatan nilai keekonomiannya bagi Negara⁹. Bahkan Putusan Mahkamah Konstitusi No.10/PUU-XII/2014 juga secara jelas menyatakan bahwa aturan larangan ekspor bahan mentah dalam UU Minerba telah sesuai dengan Konstitusi khususnya terkait dengan konsepsi Hak Menguasai Negara.

Ahli-ahli ekonomi juga menilai, pada situasi krisis hari ini dibutuhkan investasi yang dapat memperkuat fundamental ekonomi dan berjangka panjang, serta memberikan nilai tambah dan memperluas penyerapan lapangan kerja. Dan pilihannya ada disektor sumber daya alam, khususnya tambang. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi dapat lebih berkualitas dan tahan guncangan ekonomi global.

Hal ini juga didasari oleh kesadaran dimana selama ini pengelolaan sumber daya alam Indonesia dirasa lebih banyak memberikan manfaat kepada korporasi asing, dengan nilai

tambah yang sangat terbatas bagi Indonesia. Pengelolaan migas dan produk tambang hanya diekspor masih dalam bentuk mentah, tanpa diolah menjadi barang setengah jadi ataupun barang jadi. Banyak perjanjian kerjasama jangka panjang dalam pengelolaan mineral yang merugikan Indonesia.

C. Perlindungan Investasi: Investor-State Dispute Settlement

Terkait dengan besarnya kepentingan korporasi asing terhadap ketersediaan sumber daya alam Indonesia, sudah ada beberapa pengalaman pahit Indonesia berhadapan langsung dengan korporasi multinasional di lembaga arbitrase internasional akibat penerapan kebijakan peningkatan daya saing oleh Pemerintah.

Contoh konkritnya adalah Pengalaman Indonesia digugat oleh Newmont di ICSID terkait dengan ketentuan larangan ekspor konsentrat di dalam UU Minerba tahun 2004. Saat itu, Newmont menggugat Indonesia menggunakan Bilateral Investment Treaty antara Indonesia dengan Belanda. Padahal Newmont adalah perusahaan tambang raksasa asal Amerika Serikat¹⁰.

Indonesia sudah mengalami beberapa gugatan ISDS di ICSID yang didasari atas Bilateral Investment Treaty (BIT) yang ditandatangani oleh Indonesia dengan beberapa negara. Dari total 6 kasus yang masuk ada di isu tambang, 50% diantaranya berada di isu tambang¹¹. Seperti gugatan Churcill Mining¹², perusahaan tambang asal Inggris, yang menggugat Pemerintah Indonesia untuk membayarkan kerugian sebesar US\$1 Milyar akibat pencabutan izin wilayah tambang oleh Bupati Kutai Timur.

Di dalam CEPA, EU akan menerapkan kembali mekanisme investor-state dispute settlement (ISDS) yang membuka potensi Indonesia akan digugat oleh investor asing. Dengan mekanisme ini, maka kedepan Indonesia akan semakin berpotensi digugat karena penerapan beberapa kebijakan Pemerintah Indonesia yang dianggap dapat merugikan investor, seperti kewajiban TKDN hingga level presentase tertentu, pembatalan dan penertiban IUP, dan rencana moratorium lahan sawit dan tambang.

D. Pembatasan impor --- khususnya di sektor Pertanian.

Pengalaman Indonesia terhadap protes keras EU di WTO atas kebijakan import licenses dan import quotas yang diterapkan oleh Pemerintah Indonesia terhadap produk daging dan olahannya serta produk hortikultura, telah menjadi momok yang menakutkan bagi petani dan peternak Indonesia. Dalam perundingan CEPA, EU punya catatan keberatan terhadap penerapan kebijakan tersebut.

Pengalaman kekalahan Indonesia di WTO atas protes Amerika Serikat dan New Zealand termasuk Uni Eropa terhadap kebijakan impor produk hortikultura, hewan dan produk hewan, harus menjadi catatan penting. Pasalnya, kebijakan pembatasan impor di sektor pertanian tersebut diatur di dalam UU Pangan dan UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang harapannya dapat menurunkan angka kemiskinan di pedesaan dan meningkatkan kesejahteraan petani dengan mengutamakan penyerapan produksi dalam negeri sehingga tercapainya ketahanan dan kedaulatan pangan di Indonesia¹³.

Selama ini peningkatan nilai impor pertanian (tanaman pangan, hortikultura, dan produk ternak) di Indonesia sejak 2013 hingga 2014 telah berdampak besar terhadap petani dan peternak kecil. Padahal selama ini, sektor pertanian Indonesia masih menjadi sektor potensial bagi perekonomian Indonesia, yakni sebagai penyumbang PDB tertinggi kedua pasca krisis 2008, yang nilainya rata-rata mencapai 13% disepanjang 2011-2014¹⁴. Namun, akibat naiknya impor pertanian, sector ini telah menjadi penyumbang angka kemiskinan terbesar. BPS pun

memperkuatnya dengan menunjukkan terjadinya penurunan penyerapan tenaga kerja disektor ini yakni dari 36,39% di tahun 2011 menjadi hanya sebesar 33,2% di tahun 2014¹⁵.

Penutup

Agenda global, khususnya G20 dan WTO, untuk memerangi proteksionisme melalui reformasi kebijakan perdagangan dan investasi internasional tentunya akan menjadi pukulan balik bagi Indonesia. Strategi pertumbuhan ekonomi Indonesia yang dijalankan melalui kebijakan perlindungan bagi penguatan dan pembangunan industri nasional tidak akan bisa terlaksana.

Pendisiplinan terhadap domestik regulation atas kebijakan perdagangan dan investasi internasional yang diatur baik di WTO maupun FTA, termasuk penegakan mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif, akan semakin mempersempit gerak pemerintah Indonesia untuk menetapkan kebijakan ekonomi yang tepat untuk mengurangi angka kemiskinan dan peningkatan penyerapan tenaga kerja. *****

EndNotes

¹ WTO Statistics 2015, pg.15.

² Deborah Kay Elms, "Asia-Pacific Mega Regional Free Trade Agreements: Fostering Global Supply Chains?", Asian Trade Center, 2014.

³ WTO Annual Report 2015 – Monitoring Implementation

⁴ T20 (Trade and Investment Task Force) Report, "G20 Insights: Key Policy Options for The G20 in 2017 to Support an Open and Inclusive Trade and Investment System", March 31, 2017.

⁵ T20 Report, Ibid.

⁶ RPJMN 2015-2019, Buku I hal 6-84 mengenai Strategi Pemerintah Dalam Meningkatkan Produktivitas Rakyat & Daya Saing di Pasar Internasional

⁷ WTO Document – Committee on Trade Related Investment Measures, minutes of the meeting held on 5 October 2015.

⁸ EU Trade For All, 2015, Pg.14

⁹ Putusan MK No.10/PUU-XII/2014

¹⁰ Fact Sheet Dampak TPP IGJ, 2016, diunduh dari

¹¹ Info IGJ, 2015, diunduh dari <http://igj.or.id/info-grafis-3-langkah-mengenal-isds-di-indonesia/>

¹² Gugatan ini didasari oleh BIT yang ditandatangani antara Indonesia dengan Belanda.

¹³ Rachmi Hertanti & Megawati, "Catatan Dari Sengketa Investasi & Perdagangan Internasional: Dari Churchill Mining Hingga Kasus Impor Di WTO Di Era Proteksionism", IGJ, 2016.

¹⁴ Data Statistik Sosial dan Ekonomi, Badan Pusat Statistik (BPS), 2015.

¹⁵ Data Statistik Sosial dan Ekonomi, Badan Pusat Statistik (BPS), 2015.