

PROTEKSIONISME UNI EROPA TERHADAP IMPOR PANEL SURYA TIONGKOK TAHUN 2013

Ni Putu Ayu Adika Sari¹⁾ Adi Putra Suwecawangsa²⁾ Anak Agung Ayu Intan Parameswari³⁾

^{1,2,3)}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: ayadikasari@gmail.com¹, adi.p.suwecawangsa@gmail.com²,
prameswari.intan@gmail.com³

ABSTRACT

This research aims to explain the reasons of European Union implementing an anti-dumping policy on imports of Chinese solar panels in 2013. This study uses a qualitative explanative method with concept protectionism. The European Union is one of the regions that depends on imports of fossil fuels. Therefore, the European Union pays great attention to renewable energy sectors especially solar panels. The European Union, which initially took the lead in the production of solar panels, is starting to be pushed back by the presence of its competitor, China. In response to fierce competition in the solar panel sector, the European Union implemented a protectionist policy in the form of anti-dumping by targeting the selling price of Chinese products which was far below the minimum price.

Keywords: European Union, China, Anti-dumping, Solar Panels

1. PENDAHULUAN

Uni Eropa merupakan sebuah organisasi regional di wilayah Eropa yang menaungi 27 negara anggota. Sebagai organisasi supranasional, Uni Eropa menjadi sebuah wadah yang mana negara anggota mendelegasikan sebagian kekuasaan dalam pengambilan keputusan masalah tertentu yang melibatkan kepentingan bersama. Untuk urusan perdagangan di dalam kawasan, Uni Eropa memberlakukan *single market*, yang mana mengacu pada perdagangan tanpa adanya batas internal atau hambatan peraturan lainnya untuk pergerakan barang dan jasa. Untuk perdagangan internasional atau di luar kawasan, Uni Eropa memegang tanggung jawab eksklusif untuk membuat undang-undang tentang masalah perdagangan, bernegosiasi dan membuat kesepakatan perdagangan internasional. Uni Eropa beserta negara anggota merupakan anggota *World Trade*

Organization (WTO), hal ini berarti Uni Eropa berkomitmen untuk menjalankan aturan main dalam perdagangan internasional yang dikeluarkan oleh WTO. Uni Eropa berkomitmen untuk menjalankan perdagangan internasional dengan pintu yang terbuka. Hal ini sejalan dengan rezim *free trade* yang mana merupakan bentuk perdagangan ekspor maupun impor yang mana tidak adanya diskriminasi yang dilakukan oleh pemerintah baik dalam bentuk tarif maupun non-tarif.

Selain itu, Uni Eropa juga memiliki skema GSP (*Generalised Scheme Preference*), yang mana merupakan skema yang dibuat untuk mempermudah negara berkembang untuk mengekspor barang ke Uni Eropa. *Benefit* yang diperoleh negara berkembang yaitu penurunan tarif barang baik sebagian maupun seluruhnya. Kebutuhan negara berkembang berbeda-beda, oleh karena itu Uni Eropa memiliki tiga jenis GSP, pertama GSP standar, kedua

GSP+ dan ketiga EBA (*Everything but Arms*). Dalam praktiknya, pemangku kebijakan tidak sepenuhnya menjalankan komitmen internasional mereka, tanpa terkecuali Uni Eropa. Pada tahun 2013, Uni Eropa mengumumkan penerapan kebijakan anti-dumping terhadap produk panel surya Tiongkok. Hal ini dilakukan atas penemuan dugaan praktik dumping yang dilakukan Tiongkok, sebab harga jual panel surya di Eropa yang turun drastis dari EUR 3 per watt di tahun 2008 ke EUR 0,40 per watt di tahun 2011. Menurut WTO, praktik dumping merupakan salah satu praktik dagang yang tidak sehat yang dilakukan oleh negara eksportir, sehingga mengakibatkan kerugian bagi dunia usaha dan industri di suatu negara.

Komisi Eropa mengungkapkan bahwa panel surya Tiongkok dijual di Eropa dengan harga jauh di bawah nilai pasar normal. Seharusnya nilai wajar panel surya Tiongkok yang dijual di Eropa harus 88% lebih tinggi daripada harga jualnya, dengan demikian mulai Agustus 2013 bea tarif dinaikkan dari 11,8% menjadi 47,6% (Chen,2015:2). Tiongkok menikmati ekspor panel surya dengan harga yang rendah di pasar Eropa, yang mana menurut industri solar Uni Eropa ini adalah hasil dari pinjaman lunak dan subsidi pemerintah (Chen,2015:3). Harga panel surya Tiongkok yang turun secara drastis dari EUR 3 per watt di tahun 2008 ke EUR 0,40 per watt di tahun 2011 (Chen,2015:3) dirasa melukai produsen domestik Eropa. Murahanya produk impor menjadi kenikmatan bagi para importir dan juga konsumen, namun tidak bagi produsen domestik. Terdesaknya pasar

domestik oleh barang impor akan memperlemah produktivitas dan daya saing produsen domestik hingga pada akhirnya mereka tidak lagi mampu untuk bersaing, seperti perusahaan Q Cells dan Conergy yang bangkrut sekitar tahun 2012 ke tahun 2013. Keputusan pun diambil oleh Uni Eropa mengingat bahwa sebagai pemangku kebijakan di wilayah Uni Eropa, mereka berkewajiban untuk melindungi produsen domestik dan memastikan bahwa kompetisi dagang berjalan dengan adil.

Penerapan kebijakan ini memunculkan protes dari berbagai pihak. Penerapan kebijakan ini dianggap melanggar komitmen maupun kewajiban Uni Eropa sebagai anggota *World Trade Organization* yang mengutamakan perdagangan bebas. Selain itu, ketika kebijakan ini diterapkan, Tiongkok masih merupakan negara penerima GSP (*General Scheme Preference*), yang membantu Tiongkok untuk mendapat keringanan bea selama melakukan perdagangan dengan Uni Eropa. Tiongkok merupakan salah satu partner dagang terbesar Uni Eropa, penerapan kebijakan ini dikhawatirkan banyak pihak akan membawa dampak ke hubungan yang tidak harmonis diantara kedua belah pihak.

Selain layangan protes serta berbagai konsekuensi yang akan dihadapi oleh Uni Eropa mengenai penerapan kebijakan ini, Uni Eropa tetap menetapkan kebijakan yang berlaku dari tahun 2013 hingga 2017 dan mengalami masa perpanjangan kebijakan 18 bulan hingga 2018. Terlepas dari keaktifan Uni Eropa dalam mengadopsi perdagangan bebas dan

bahwa Tiongkok merupakan negara dengan peringkat tiga teratas sebagai importir terbesar Eropa, Uni Eropa tetap mengupayakan penerapan kebijakan hambatan ini. Atas dasar tersebut, peneliti tertarik untuk meneliti alasan Uni Eropa menerapkan kebijakan hambatan perdagangan berupa anti-dumping.

2. KAJIAN PUSTAKA

Proteksionisme

Proteksionisme merupakan sebuah kebijakan ekonomi untuk membatasi perdagangan antar negara melalui metode seperti tarif barang impor, restriksi kuota dan berbagai aturan restriksi lainnya, yang mana dirancang untuk mencegah impor dan pengambilalihan pasar domestik oleh asing (Regine A.N.Fouda,2012:1). Proteksionisme merupakan kebijakan yang lahir dari pemikiran merkantilisme, yang sudah dipraktikkan sejak berabad-abad lalu. Kebijakan ini merupakan turunan dari merkantilisme yang berasumsi bahwa perlu adanya peran pemerintah untuk menerapkan regulasi dan kontrol terhadap perdagangan dalam upaya mencapai kekayaan dan kekuasaan.

Kebijakan proteksionis ini pada awalnya bergeser seiring dengan kemunculan liberalisasi pasar yang memperkenalkan konsep *free trade*, namun di tahun 1970an, kebijakan ini kembali muncul dengan istilah baru yaitu *new protectionism*. Kembalinya proteksionisme ini mengacu pada kebangkitan merkantilisme yang mana, negara-negara khususnya negara industri berusaha untuk memecahkan atau mengurangi masalah

pengangguran mereka hingga ketertinggalan pertumbuhan dengan memberlakukan pembatasan impor dan mensubsidi ekspor (Dominick Salvatore, 1993:1). Pendefinisian proteksionisme oleh Philip L. Levy lebih lanjut dikategorikan berdasarkan intensi (*intent*), yaitu diantaranya *intentional protectionism*, *incidental protectionism* dan *instrumental protectionism*.

1. *Intentional protectionism*

Proteksionisme dalam kategori ini merupakan kategori yang paling transparan diantara yang lain. Kebijakan yang digunakan pun umum dikenal seperti tariff, subsidi maupun kuota yang mana masih banyak dipergunakan terutama oleh negara berkembang.

2. *Incidental protectionism*

Kategori proteksi ini bekerja secara tidak langsung dan kurang transparan. Terdapat beberapa kebijakan diantaranya, sebuah negara menerapkan regulasi mengenai mainan harus bebas dari cat yang mengandung timbal, sebab dapat membahayakan kesehatan terutama anak-anak. Perlu digarisbawahi bahwa proteksi bukan terletak dari penerapan regulasi kesehatan dan keselamatan publik, namun ketika tujuan tersebut diperluas yaitu menguntungkan produsen dalam negeri daripada asing dengan menghentikan impor dari produsen asing. Bentuk lainnya dari kategori proteksi ini yaitu anti-dumping.

Kebijakan ini memungkinkan untuk mengenakan tarif demi mengimbangi penjualan barang dengan nilai kurang dari batas wajar. Keleluasaan yang memadai dalam penerapan kebijakan anti-dumping, menjadi sumber perlindungan yang relatif mudah bagi industri domestik ketika mereka dirugikan oleh persaingan harga luar negeri.

3. *Instrumental protectionism*

Proteksi dalam kategori ini digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan terutama untuk mendukung tujuan kebijakan luar negeri. Misalnya saja ketika negara menentang kebijakan ataupun tindakan dari negara lain, pilihan selain memakai kekuatan militer adalah dengan sanksi perdagangan.

Umumnya, argumen yang berkembang seputar proteksi yang dilihat melalui sudut pandang politisi yaitu bahwa proteksi dapat meningkatkan pendapatan kelompok-kelompok tertentu yang mana memiliki pengaruh politik. Adapula argumen lainnya yaitu pemberlakuan proteksi digunakan untuk memodifikasi lonjakan impor yang mendadak yang mungkin menimbulkan cedera serius dan tak terduga pada industri dalam negeri. Corden dalam *Protectionism and World Welfare* menjabarkan beberapa argumen mengenai proteksionisme yaitu diantaranya:

1. Argumen ketenagakerjaan (*Employment Argument*)

Proteksi terhadap suatu industri dapat berkontribusi dalam

menjaga pekerjaan di industri tersebut. Walau penurunan pekerjaan di industri tertentu utamanya tidak disebabkan oleh peningkatan impor, namun jika persaingan impor signifikan dan volumenya besar, maka disarankan untuk memberikan proteksi yang cukup agar dapat mengimbangi dampak ketenagakerjaan yang dirugikan akibat faktor tersebut. Argumen ini umumnya berfokus pada tingkatan tertentu saja, misal karena umumnya proteksi ditujukan untuk produsen (ekspor), maka perlindungan lebih berfokus pada produsen yang bergerak di ekspor, sedangkan industri yang bergantung pada impor cukup sulit untuk menjalankan bisnis mereka.

2. Argumen keadilan (*Fairness Argument*)

Bagi para industrialis yang dihadapkan pada persaingan impor yang diproduksi dalam kondisi yang lebih menguntungkan daripada di dalam negeri, maka persaingan semacam itu akan tampak tidak adil. Misalnya saja, suatu negara memberikan subsidi terhadap industri tertentu atau ekspor produk tertentu. Mereka mungkin memberikan subsidi tidak langsung baik untuk menyelamatkan industri tersebut dari kerugian atau memompa dana untuk penelitian dan pengembangan, sistem pendidikan, sektor pertanian atau menghidupkan industri bajanya

Biasanya negara lain sebagai mitra dagang akan mencoba untuk mengintervensi negara tersebut untuk mengubah kebijakannya ke arah yang lebih menguntungkannya.

3. Dumping

Anti-dumping merupakan salah satu instrumen proteksi yang umum digunakan terutama di tahun 1980-an. Dumping memiliki pengertian bahwa suatu negara mengekspor produknya dengan harga yang lebih rendah daripada harga penjualan di dalam negeri. Industri-industri pesaing akan berusaha membuat negara yang menerapkan dumping untuk menaikkan harga ekspor atau membujuk pemerintah sendiri untuk menerapkan *countervailing duties* (bea balasan).

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif eksplanatif. Metode penelitian kualitatif menurut Susan E. Wyse (Umar Suryadi Bakry,2016:17) adalah penelitian yang bersifat eksplorasi. Menurut Wyse, penelitian ini digunakan untuk memperoleh pemahaman tentang alasan, opini dan motivasi yang mendasari suatu perilaku. John W. Cresswell (Umar Suryadi Bakry,2016:14) berpendapat bahwa penelitian kualitatif merupakan sebuah pendekatan untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau kelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial dan kemanusiaan. Metode kualitatif

mengumpulkan dan menghasilkan data berupa kata-kata (verbal), gambar-gambar atau objek dan bukan angka (Umar Suryadi Bakry,2016:19). Penelitian dengan desain eksplanatif bertujuan untuk dapat menjelaskan penyebab dan konsekuensi fenomena. Dalam hal ini, penelitian kualitatif eksplanatif diharapkan dapat memberikan penjelasan mengenai alasan dibalik keputusan Uni Eropa untuk menerapkan hambatan terhadap perdagangan panel surya dengan Tiongkok.

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berbasis internet. Kemajuan teknologi, terlebih penggunaan internet telah meningkat sejak tahun 1990-an. Hal ini kemudian dijadikan peluang oleh para peneliti untuk mengeksplorasi kemungkinan penelitian yang ditawarkan oleh internet (Umar Suryadi Bakry,2016:176). Internet selain dapat dimanfaatkan untuk mengakses materi ilmiah tradisional (seperti artikel jurnal ilmiah dan buku) juga dapat dioptimalkan untuk mengumpulkan data atau informasi yang berkaitan dengan topik penelitian (Umar Suryadi Bakry,2016:176). Seperti misalnya artikel-artikel dalam situs berita maupun situs resmi pemerintah memuat dokumen-dokumen maupun pernyataan resmi dari pihak pemerintah.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN Respon Atas Kebijakan Tiongkok (*Dumping and Fairness Argument*)

Pada awalnya, Uni Eropa masuk ke dalam jajaran pemain utama dalam urusan perkembangan panel surya, namun memasuki tahun 2000-an, Tiongkok berhasil

menggeser posisi tersebut. Perkembangan sektor panel surya Tiongkok yang luar biasa ini mampu memposisikan negara tersebut hingga menjadi pengeksport produk panel surya terbesar di dunia. Peningkatan pertumbuhan pada sektor panel surya ini tidak luput dari peran pemerintah Tiongkok dalam menerapkan sejumlah strategi perkembangan sektor panel surya.

Pemerintah Tiongkok menyadari dengan cepat bahwa sektor ini sangatlah penting. Oleh karena itu, Tiongkok dengan cepat mengambil langkah-langkah strategis untuk meningkatkan daya produksi panel surya. Di tahun 2007, Tiongkok mulai mengambil alih sektor panel surya yang ditandai dengan keputusan Perdana Menteri Tiongkok untuk menginvestasikan ratusan miliar dollar di bidang panel surya. Pemasangan pembangkit listrik tenaga surya melalui proyek Golden Sun Pilot periode 2009-2012 di wilayah barat laut Tiongkok dengan kapasitas kurang lebih 5,8 gigawatt, memainkan peranan penting dalam memulai pasar panel surya domestik. Tahun 2009 adanya krisis keuangan global mempengaruhi kinerja sektor panel surya, yang mana adanya peningkatan anti-dumping dan anti-subsidi di wilayah Amerika hingga Uni Eropa. Namun, karena industri manufaktur domestik Tiongkok sedang mengalami peningkatan yang pesat, hal ini menimbulkan masalah yaitu kelebihan kapasitas produksi. Kelebihan kapasitas produksi akan menyebabkan masalah yaitu terganggunya keseimbangan permintaan dan penawaran dalam pasar.

Dalam kurun waktu yang singkat, pemerintah Tiongkok dengan giat menerapkan strategi untuk pengembangan sektor panel surya. Pemerintah Tiongkok dalam dekade terakhir memberikan dorongan seperti investasi R&D, proyek demonstrasi, *feed in tariff* hingga preferensi pajak yang memberikan motivasi penting bagi pengembangan industri panel surya Tiongkok (Sun Honghang dkk, 2014:6). Pemerintah Tiongkok telah menyiapkan beberapa strategi untuk mendukung R&D teknologi panel surya dan juga mendirikan beberapa laboratorium utama nasional untuk mempromosikan R&D teknologi perusahaan (Sun Honghang dkk, 2014:6). Salah satu proyek yang memprakarsai pengembangan sektor panel surya adalah *Power Supply Plan for Rural Areas without Electricity in the Western Provinces and Regions*, dengan total investasi sebesar 2,6 miliar. Keuangan pusat mencurahkan dana khusus untuk sumber energi terbarukan untuk mendukung teknologi pembangkit listrik panel surya untuk didemonstrasikan dan diaplikasikan di semua bidang misalnya proyek Golden Sun yang diterapkan pada periode 2009-2012.

Di satu sisi, dorongan yang begitu giat terhadap perkembangan sektor panel surya di Tiongkok ini menimbulkan masalah yaitu industri panel surya Tiongkok mengalami kelebihan kapasitas yang parah karena pemerintah berusaha mendorong ekonomi dan berinvestasi besar-besaran untuk mendapat keuntungan yang tinggi. Hal ini menimbulkan kurangnya mekanisme penyesuaian dalam industri panel surya dan

pabrik yang dibangunpun diperluas secara membabi buta untuk mengejar keuntungan jangka pendek. Kapasitas yang berlebih ini secara langsung menyebabkan persaingan sengit antar perusahaan dan menyebabkan kerugian perusahaan yang bergerak pada sektor panel surya ini. Oleh karena itu, Uni Eropa melayangkan tindakan *defensive* untuk melindungi sektor panel suryanya dengan menerapkan kebijakan anti-dumping.

Industri panel surya Tiongkok telah lama menjadi industri yang berorientasi ekspor yang didorong oleh kebijakan insentif, namun pasar domestiknya relatif sedikit walau tingkat penyerapan pasar domestik meningkat relatif belum lama ini. Posisi fundamental Uni Eropa sebagai pemimpin pasar tidak berubah, sebab kunci kelangsungan industri panel surya dalam menghadapi kesulitan terletak pada perluasan pasar domestik. Kelebihan kapasitas yang dialami oleh sektor panel surya Tiongkok ini menyebabkan distorsi pasar yang menimbulkan perdagangan yang tidak adil.

Beranjak melalui argumen keadilan (*fairness argument*) yang dikemukakan oleh Cordon dalam *Protectionism and World Welfare*, bagi para industrialis yang dihadapkan pada persaingan impor yang diproduksi dalam kondisi yang lebih menguntungkan daripada di dalam negeri, maka persaingan semacam itu akan tampak tidak adil. Misalnya saja, suatu negara memberikan subsidi terhadap industri tertentu atau ekspor produk tertentu. Mereka mungkin memberikan subsidi tidak langsung

baik untuk menyelamatkan industri tersebut dari kerugian atau memompa dana untuk penelitian dan pengembangan, sistem pendidikan, sektor pertanian atau menghidupkan industri bajanya. Biasanya negara lain sebagai mitra dagang akan mencoba untuk mengintervensi negara tersebut untuk mengubah kebijakannya ke arah yang lebih menguntungkannya. Dalam hal ini, pemerintah Tiongkok meningkatkan perkembangan sektor panel surya hingga 100 % yang didukung oleh jalur kredit besar-besaran tanpa bunga dan subsidi yang besar, yang mana menimbulkan kelebihan kapasitas yang membuat persaingan sengit diantara produsen lainnya.

Uni Eropa dalam hal ini berada pada posisi yang tidak menguntungkan. Sebab, Tiongkok memakai kebijakan untuk menyuntikkan dana kepada produsen yang pada akhirnya menyebabkan kelebihan kapasitas produksi. Kelebihan kapasitas produksi tersebut menekan porsi pangsa pasar produsen domestik Eropa, sehingga Uni Eropa harus mengambil langkah agar produsen domestik tidak terluka lebih jauh. Uni Eropa menjunjung adanya persaingan yang adil dalam urusan perdagangan, oleh karena itu mereka akan segera menindaklanjuti permasalahan yang menyangkut tindakan yang tidak adil bagi produsen domestiknya. Uni Eropa memakai strategi yang sifatnya lebih mengarah pada bentuk pertahanan dengan kebijakan anti-dumpingnya. Adanya kompetisi yang dinilai tidak adil dengan harga jual impor jauh lebih murah dari produk domestik menyebabkan terlukanya produsen domestik Eropa, yang

mana harga panel surya Tiongkok turun secara drastis dari EUR 3 per watt di tahun 2008 ke EUR 0.40 per watt di tahun 2011. Murahannya produk impor menjadi kenikmatan bagi para importir dan juga konsumen, namun tidak bagi produsen domestik.

Adanya praktik dumping yang dilayangkan oleh Uni Eropa terhadap Tiongkok memperkuat justifikasi Uni Eropa untuk menerapkan kebijakan anti-dumping. Penemuan bukti bahwa harga penjualan panel surya Tiongkok yang berada di bawah harga minimum panel surya Eropa menyebabkan produsen domestik Eropa berada dalam kompetisi dagang yang tidak adil. Menurut Corden dalam *Protectionism and World Welfare*, ia mengutarakan argumen lain yang menggambarkan latar belakang dilayangkannya kebijakan proteksi yaitu argumen mengenai dumping. Menurut Corden, anti-dumping merupakan salah satu instrumen proteksi yang umum digunakan terutama di tahun 1980-an. Industri-industri pesaing akan berusaha membuat negara yang menerapkan dumping untuk menaikkan harga ekspor atau membujuk pemerintah sendiri untuk menerapkan *countervailing duties* (bea balasan). Dalam hal ini, Uni Eropa merespon kebijakan Tiongkok berupa pemberian subsidi besar-besaran yang mengakibatkan kelebihan kapasitas produksi dengan melayangkan gugatan praktik dumping. Praktik dumping ini dapat melukai dan mengganggu produktivitas produsen domestik Eropa, oleh karena itu Uni Eropa mengambil keputusan untuk menerapkan kebijakan anti-dumping

yang diharapkan dapat melindungi produsen domestik.

Melindungi Produsen Domestik Uni Eropa

Panel surya merupakan salah satu sektor vital bagi Uni Eropa, sebab sektor ini merupakan sektor yang mengalami perkembangan yang positif dari tahun ke tahun dan berpeluang untuk menjadi alternatif pasokan energi di masa depan. Bagi Uni Eropa yang bergantung pada impor bahan bakar fosil, pengembangan terhadap energi terbarukan adalah hal yang sangat krusial, sebab mengingat krisis minyak yang pernah melanda dunia di tahun 1970-an membuat Uni Eropa harus menyusun strategi untuk mengamankan pasokan sumber energi mereka. Pengembangan sektor panel surya tidak hanya dialami oleh Uni Eropa namun juga negara-negara lainnya yang lambat laun menyadari pentingnya pengembangan energi terbarukan terhadap keberlangsungan sosial ekonomi hingga politik.

Energi terbarukan yang dibuat di Eropa adalah cara yang hemat untuk memotong tagihan impor bahan bakar fosil. Menggerakkan listrik, khususnya pemanas dan pendingin dengan energi terbarukan mengurangi tagihan impor bahan bakar dan kerentanan terhadap krisis (EU Commission, 2015:14). Uni Eropa telah memangkas permintaan bahan bakar fosil sebesar 98 Mtoe dibandingkan tahun 2005, yang mana setara dengan total konsumsi energi Polandia. Tanpa peningkatan energi terbarukan ini, konsumsi bahan bakar fosil

akan meningkat 7% lebih tinggi, energi terbarukan telah menghemat lebih dari EUR 20 miliar untuk biaya bahan bakar. Ekonomi Uni Eropa telah tumbuh sejak tahun 1990, tetapi emisi gas rumah kaca telah turun, hal ini berkat energi terbarukan dan kebijakan efisiensi energi, yang mana dari tahun 1990 hingga 2014, PDB meningkat sebesar 46% tetapi total emisi gas rumah kaca menurun lebih dari 23% (EU Commission, 2015:6).

Pengembangan sektor energi terbarukan terutama panel surya secara keseluruhan telah menguntungkan Uni Eropa, namun dengan adanya persaingan yang dianggap tidak adil hingga mendesak pasar domestik membuat Uni Eropa dengan segera menerapkan strategi proteksi. Terdesaknya pasar domestik oleh barang impor akan memperlemah produktivitas dan daya saing produsen domestik yang nantinya pada akhirnya dikhawatirkan mereka tidak lagi mampu untuk bersaing. Dalam pandangan merkantilis, negara berperan penting dalam menggunakan berbagai sarana dan kebijakan ekonomi demi mempertahankan kelestarian negara dan melindungi industri nasionalnya. Berkaitan dengan sistem internasional yang mana negara mengupayakan keamanannya dengan kekuatan sendiri, ekonomi tetap merupakan salah satu sarana yang dipakai negara untuk mencapai berbagai tujuan kebijakan domestik maupun politik luar negerinya. Untuk memenuhi kepentingan nasionalnya, negara dapat menggunakan berbagai strategi sekalipun itu berarti bahwa mereka melanggar komitmen internasional.

Perdagangan internasional yang didominasi oleh praktik *free trade* ini tidak sepenuhnya dapat menyelesaikan berbagai masalah dan menciptakan perdagangan yang damai. Sebab, negara mempunyai agenda untuk memenuhi kepentingannya yang tidak bisa dipenuhi melalui praktik *free trade*, oleh karenanya negara mulai menggunakan praktik proteksi perdagangan. Uni Eropa dalam hal ini bertindak untuk melindungi produsen dalam negerinya agar kepentingannya dalam mengamankan posisi Uni Eropa sebagai salah satu produsen terbesar panel surya terjamin. Menurut Alexander Hamilton, untuk melakukan industrialisasi dengan berhasil, negara harus menerapkan kebijakan perdagangan proteksionis yang bisa membantu industrinya untuk bersaing dengan industri lainnya yang memperoleh subsidi ekspor dari pemerintahnya. Argumen ini juga didukung oleh List, yang mengatakan bahwa kemakmuran negara akan meningkat dengan pengembangan kemampuan produktif, negara mampu mengembangkan kekuatan manufaktur kalau ia bisa memanfaatkan sistem proteksi.

Perlindungan terhadap produsen domestik dalam hal ini menjadi salah satu latar belakang yang kuat dari penerapan kebijakan proteksi Uni Eropa. Mengingat kepentingan Uni Eropa untuk menjadi pemimpin dalam penggunaan energi terbarukan, desakan pasar yang diakibatkan oleh persaingan yang dianggap tidak adil dari produk Tiongkok dianggap mengganggu stabilitas pasar panel surya di Eropa. Kekhawatiran akan munculnya

perusahaan-perusahaan yang tidak mampu bertahan seperti Q Cells dan Conergy yang bangkrut sekitar tahun 2012 ke tahun 2013 serta terlebih bahwa dalam periode 2011-2012, krisis keuangan masih menghantui Uni Eropa, oleh karena itu Uni Eropa mengambil tindakan yang cepat untuk memasang pertahanan agar kondisi tersebut tidak melukai produsen domestik lebih jauh lagi.

Proteksi dalam bentuk kebijakan anti-dumping ini merupakan salah satu instrumen yang umum digunakan oleh negara tatkala menghadapi situasi yang mendesak seperti ini. Proteksi yang termasuk kedalam kategori *incidental protectionism* ini menekankan bahwa proteksi bukan terletak dari penerapan regulasinya yang dalam hal ini menembak praktik dumping Tiongkok dan menggunakan kebijakan anti-dumping, namun ketika tujuan tersebut diperluas yaitu menguntungkan produsen dalam negeri daripada asing dengan menghentikan impor dari produsen asing. Saling ketergantungan ekonomi internasional yang semakin meningkat mempersulit upaya negara untuk melindungi diri dari pengaruh satu sama lain, sementara garis persoalan ekonomi domestik dan internasional juga semakin kabur sehingga mempersulit upaya pemerintah nasional yang ingin menggalakkan pertumbuhan ekonomi sambil mempertahankan kestabilannya (Mochtar Mas'ood, 1998: 10). Dalam hal ini, negara semakin terdorong untuk mengembangkan dan menerapkan kebijakan proteksi tanpa terkucali Uni Eropa. Uni Eropa dalam hal ini

bergerak untuk mendesak Tiongkok dengan kebijakan anti-dumpingnya, walau mendapat respon balik berupa ancaman terhadap sektor lain, namun Uni Eropa tetap tidak mengurungkan niatnya untuk menghentikan penerapan kebijakan anti-dumping.

Melindungi Ketenagakerjaan Uni Eropa (*Employment Argument*)

Melemahnya produktivitas dan daya saing hingga menyebabkan perusahaan gulung tikar dapat merambat ke permasalahan ketenagakerjaan. Menurut Cordon dalam *Protectionism and World Welfare*, proteksi terhadap suatu industri dapat berkontribusi dalam menjaga pekerjaan di industri tersebut. Walau penurunan pekerjaan di industri tertentu utamanya tidak disebabkan oleh peningkatan impor, namun jika persaingan impor signifikan dan volumenya besar, maka disarankan untuk memberikan proteksi yang cukup agar dapat mengimbangi dampak ketenagakerjaan yang dirugikan akibat faktor tersebut. Argumen ini umumnya berfokus pada tingkatan tertentu saja, misal karena umumnya proteksi ditujukan untuk produsen (ekspor), maka perlindungan lebih berfokus pada produsen yang bergerak di ekspor.

Sektor panel surya menyumbang lapangan pekerjaan yang cukup besar bagi Eropa. Dalam laporan tahunan IRENA, kurang lebih 11 juta orang dipekerjakan pada sektor energi terbarukan di seluruh dunia pada tahun 2018, dibandingkan dengan 10,3 juta orang di tahun 2017. Sektor panel surya

yang mencapai produksi sebesar EUR 20 milyar di tahun 2010 ini mempertahankan posisi teratas dengan sepertiga dari total tenaga kerja energi terbarukan. Sektor panel surya memberikan peluang kerja paling besar di dunia dengan menyumbang 3,6 juta pekerjaan atau sepertiga dari total pekerjaan di sektor energi terbarukan global di tahun 2019. Manufaktur panel surya telah berubah menjadi industri produksi massal yang sebagian bergeser ke Asia, salah satunya Tiongkok. Tiongkok menyumbang sebesar hampir 2,2 juta pekerja di tahun 2018. Sejalan dengan ini, industri panel surya Eropa dan pekerjaan yang terkait sektor ini mengalami penurunan. Pasar panel surya mengalami perlambatan yang cukup besar pada tahun 2012-2013 yang menyebabkan penurunan tenaga kerja di Eropa. Situasi ini membuat Uni Eropa harus mempertimbangkan untuk menerapkan kebijakan agar ketenagakerjaan tidak terganggu lebih dari sebelumnya.

5. KESIMPULAN

Penerapan kebijakan proteksi ini pertama adalah merupakan bentuk respon dari Uni Eropa terhadap kebijakan Tiongkok berupa subsidi besar-besaran terhadap sektor panel surya mereka. Kebijakan tersebut mampu mendorong sektor panel surya Tiongkok dan menjadi produsen panel surya terbesar. Namun, hal ini menimbulkan masalah yaitu adanya kelebihan kapasitas produksi yang mendesak produsen lain dan mengganggu kestabilan pasar panel surya. Kedua, Uni Eropa mendapat keuntungan yang besar dari pengembangan energi terbarukan terutama panel surya yang

mengalami pertumbuhan yang positif dari tahun ke tahun. Keuntungan tersebut terutama terletak pada kemampuan mereka untuk mengurangi ketergantungan terhadap impor bahan bakar fosil dan menjalankan ambisi mereka untuk menjadi pemimpin dalam penggunaan energi terbarukan. Oleh karena itu, Uni Eropa memerlukan kekuatan dan kestabilan dari produsen domestik agar kepentingan Uni Eropa dapat berjalan sebagaimana mestinya. Ketiga yaitu jika produktivitas dari produsen panel surya menurun dikhawatirkan akan merambat ke masalah ketenagakerjaan, yang mana ketenagakerjaan merupakan salah satu faktor produksi penting bagi keberlangsungan ekonomi suatu negara. Oleh karena itu, Uni Eropa memakai strategi proteksi untuk mempertahankan dan melindungi sektor panel surya domestik mereka agar dapat berjalan sebagaimana mestinya dan mampu mendorong pencapaian kepentingan Uni Eropa.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Bakry Suryadi Umar. (2016). *Metode Penelitian Hubungan Internasional*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar.
- BBC News. 2013. *EU and China Reach deal in Solar Panel Dispute*. Diakses melalui <https://www.bbc.com/news/world-europe-23475584> pada 19 Maret 2020
- Chen, Yu. (2015). *EU-China Solar Panels Trade dispute: Settlement and Challenges to the EU*. European Institute for Asian Studies. pp 2-5

- European Parliament News. 2018. *Anti-dumping policy: how the EU fights unfair trade practices*. Diakses melalui <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20180601STO04822/anti-dumping-policy-how-eu-fights-unfair-trade-practices> pada 19 Maret 2020
- Gordon. Coraline. (2018). *Fighting against climate change and for fair trade: finding the EU's interest in the solar panels dispute with China*. Springer. Chian-EU Law J (2018)
- Hong hang Sun, Qiang Zhi, Yibo Wang, Jun Su. (2014). *China's solar photovoltaic industry development: the status quo problems and approaches*. Applied Energy Journal. Pp 1-8
- Madsen, Dorte Norgaard, Hansen Jan Petter. (2019). *Outlook of solar energy in Europe based on economic growth characteristic*. Renewable and Sustainable Energy Journal.
- Mas'ood Mohtar. (1998). Bahan Matrikulasi: Perspektif Ekonomi Politik dalam Studi Hubungan Internasional.
- Plasschaert, Sylvain. 2016. *Assessing the Solar Energy Dispute between the European Union and the People's Republic of China*. Diakses melalui <https://ecipe.org/publications/the-solar-energy-dispute-between-eu-china/> 5 April 2020
- Salvatore Dominick. (1993). *Protectionism and World Welfare*. Australia: Cambridge University Press
- Solar Power Europe. (2017). *Solar PV Jobs and Value Added in Europe*. Diakses melalui <https://www.solarpowereurope.org/wp-content/uploads/2018/08/Solar-PV-Jobs-Value-Added-in-Europe-November-2017.pdf> pada 21 Maret 2020.
- Waldau A Jager Ossenbrink, Scholz, Werring. (2004). *Eu Directive, National Regulations and Incentives for Photovoltaic Solar Energy*. Diakses melalui https://www.researchgate.net/publication/264052713_EU_Directives_national_regulations_and_incentives_for_photovoltaic_solar_energy pada 26 November 2020