

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam dinamika ekonomi global kontemporer, globalisasi telah mempererat interdependensi ekonomi. Pasar menjadi saling terhubung sehingga menciptakan jaringan pasokan yang kompleks. Namun, lanskap perdagangan global saat ini sedang mengalami pergeseran paradigma. Kita menyaksikan sebuah fenomena yang semakin umum, yaitu meningkatnya intervensi negara untuk mendistorsi pasar melalui kebijakan proteksionis. Narasi tentang pasar bebas yang efisien mulai terkikis oleh pragmatisme kebijakan yang mengutamakan kepentingan domestik. Era globalisasi, yang dulunya didominasi oleh upaya pengurangan hambatan tarif dan non-tarif, kini dihadapkan pada gelombang baru kebijakan yang cenderung *inward-looking*.

Pergeseran ini tidak didorong oleh faktor ekonomi semata. Namun, ada variabel baru yang turut mengambil peran. Saat ini, planet bumi menghadapi tantangan eksistensial karena krisis iklim global. Dokumen resmi PBB mengenai *Green Economy* (2012) menjelaskan bahwa desakan untuk mengatasi krisis iklim telah melahirkan kesadaran global akan urgensi pembangunan berkelanjutan. Kesadaran ini menekankan keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dan perlindungan lingkungan, untuk memastikan bahwa kebutuhan generasi sekarang terpenuhi tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri (Malihah, 2022).

Pergeseran prioritas ini secara fundamental mengubah cara negara-negara memandang kebijakan ekonomi dan perdagangan mereka dengan mendorong integrasi tujuan lingkungan ke dalam kerangka kerja yang sebelumnya didominasi oleh pertimbangan murni ekonomi (United Nations, 2012). Sebagai respons terhadap imperatif lingkungan ini, berbagai negara dan blok regional mulai mengadopsi tren kebijakan lingkungan yang

berimplikasi pada perdagangan. Kebijakan ini dirancang untuk mencapai target mitigasi dan adaptasi iklim, tetapi sering kali memiliki efek samping yang signifikan pada aliran perdagangan internasional (Nyakinda, 2023).

Salah satu contoh utama dari tren kebijakan yang berimplikasi pada perdagangan ini adalah kebijakan spesifik yang diterapkan oleh Amerika Serikat melalui Inflation Reduction Act (IRA) pada Agustus 2022. IRA bukan sekadar undang-undang fiskal atau energi biasa. Ia adalah paket kebijakan iklim, energi, dan pajak terbesar dalam sejarah AS. Dengan alokasi dana sebesar \$369 miliar untuk insentif energi bersih, IRA dirancang untuk mempercepat transisi AS menuju ekonomi rendah karbon (Levinson, Werner, Ashenfarb, & Britten, 2024). Namun, sumber dari kekhawatiran global adalah karakteristik *Buy American* dan persyaratan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) atau *Local Content Requirements (LCRs)* melekat pada banyak insentifnya. Misalnya, kredit pajak untuk kendaraan listrik atau komponen baterai hanya diberikan pada perusahaan yang melakukan produksi material dan perakitan akhir di Amerika Utara. Kebijakan ini, meskipun bertujuan untuk mereindustrialisasi AS dan menciptakan lapangan kerja hijau di dalam negeri, secara efektif memberikan keuntungan signifikan bagi perusahaan-perusahaan yang beroperasi di AS, dan berpotensi merugikan produsen dari negara lain yang tidak memenuhi kriteria tersebut (Attinasi, Boeckelmann, & Meunier, 2023).

Salah satu pihak yang berpotensi paling dirugikan adalah Uni Eropa (UE). IRA menimbulkan kekhawatiran yang besar bagi UE karena berpotensi menyebabkan distorsi pasar. Selain itu, sejak IRA disahkan, banyak perusahaan yang berbasis di Eropa mengancam melakukan migrasi ke AS. Laporan dari BloombergNEF (2023) menunjukkan bahwa AS telah melampaui Tiongkok dan UE dalam menarik investasi energi bersih pasca-IRA, dengan komitmen investasi yang melonjak drastis. Sejumlah perusahaan baterai asal Eropa mulai melirik peluang yang lebih menjanjikan

di AS. Contohnya, FREYR Battery yang awalnya berbasis di Norwegia memindahkan kantor pusatnya ke AS dan membangun gigafactory di Georgia untuk memanfaatkan insentif pajak dari IRA. Hal serupa juga terlihat pada Volkswagen, setelah sebelumnya menanamkan modal besar di Northvolt, perusahaan ini kini membuka opsi investasi di Amerika demi menyesuaikan strategi dengan kebijakan IRA sekaligus meraih keuntungan dari keringanan pajak (Havro & Husby, 2024).

IRA mengirimkan kejutan kepada para pengambil kebijakan di Eropa. Presiden Komisi Eropa, Ursula von der Leyen secara terbuka memprotes kebijakan IRA dan menyebutnya melanggar aturan World Trade Organization (WTO). UE, yang telah lama memosisikan diri sebagai pemimpin global dalam kebijakan iklim dan energi terbarukan melalui *European Green Deal*, kini merasa terancam oleh insentif yang sangat menarik yang ditawarkan AS. Namun, UE sebagai sebuah entitas ekonomi raksasa tidak tinggal diam. UE merespon IRA dengan meluncurkan *Green Deal Industrial Plan* (GDIP) sebagai strategi tandingan. Langkah ini bertujuan untuk mempertahankan investasi di dalam negeri dan memperkuat daya saing industri hijau Eropa (European Parliament, 2023).

Untuk memahami dinamika persaingan kebijakan antara UE dan AS, serta implikasinya terhadap ekonomi global, penelitian ini akan menggunakan beberapa konsep kunci ekonomi politik internasional. Secara teoretis, dinamika ini dapat dijelaskan melalui beberapa konsep. Pertama, konsep proteksionisme hijau (*green protectionism*). Ini mengacu pada penggunaan kebijakan perdagangan atau investasi yang bertujuan untuk melindungi lingkungan atau mempromosikan industri ramah lingkungan di dalam negeri, namun pada saat yang sama dapat mendistorsi perdagangan internasional dan memberikan keuntungan tidak adil bagi produsen domestik (Lottici et al., 2014). IRA AS dengan persyaratan konten lokalnya (LCRs) adalah contoh klasik dari proteksionisme hijau. Kedua, kita menyaksikan fenomena perlombaan subsidi (*subsidy race*). Ketika satu

negara memperkenalkan subsidi besar-besaran untuk industri tertentu, negara lain merasa terdorong untuk merespons dengan subsidi serupa untuk mempertahankan daya saing atau mencegah relokasi industri. Ini menciptakan siklus persaingan subsidi yang berpotensi tidak efisien dan merugikan ekonomi global secara keseluruhan (Heuvelen, 2023). Ketiga, analisis ini juga relevan dengan konsep rantai nilai global (*global value chains/GVCs*). Kebijakan subsidi dan proteksionis dapat memecah atau merestrukturisasi GVCs, mendorong reshoring atau friend-shoring produksi, yang memiliki implikasi signifikan terhadap efisiensi, biaya, dan ketahanan pasokan global. Pergeseran investasi di sektor baterai atau kendaraan listrik, misalnya, akan secara langsung memengaruhi GVCs yang telah terbangun selama ini (Gereffi, 2018)

Meskipun banyak penelitian telah membahas kebijakan iklim dan energi baik di AS maupun UE secara terpisah, atau menganalisis respon UE terhadap IRA dalam kerangka GDIP, terdapat celah penelitian yang signifikan. Penelitian sebelumnya sebagian besar hanya berfokus pada respon politik dan kebijakan UE terhadap IRA, seperti pembentukan GDIP itu sendiri, tanpa secara mendalam menganalisis dampak aktual dari GDIP terhadap daya saing dan kelangsungan industri hijau di Eropa. Lebih lanjut, belum ada penelitian yang secara komprehensif berfokus pada bagaimana AS dan UE, berupaya menyelesaikan perselisihan subsidi ini melalui mekanisme diplomatik, negosiasi perdagangan, atau forum bilateral lainnya. Kesenjangan tersebut menunjukkan perlunya analisis yang lebih terperinci mengenai efek nyata dari interaksi antara dua kebijakan subsidi hijau ini.

Oleh karena itu, fokus penelitian ini adalah untuk menganalisis secara mendalam “Dampak Kebijakan Subsidi Hijau UE terhadap Hubungan Ekonomi dengan AS”. Penelitian ini akan menelaah bagaimana kebijakan GDIP berhasil menahan eksodus perusahaan industri hijau ke AS karena insentif IRA, dan bahkan menarik investasi baru dari AS masuk ke

Eropa. Selain itu, penelitian ini juga akan menjelaskan bagaimana UE dan AS menyelesaikan perselisihan mengenai subsidi hijau tanpa melalui mekanisme WTO serta menampilkan kondisi terkini sejak kedua kebijakan tersebut diumumkan. Melalui pendekatan ini, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap pemahaman tentang dinamika persaingan subsidi di era meningkatnya tren proteksionisme global.

## **B. Batasan dan Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, maka penulis akan membatasi permasalahan pada kebijakan UE yang penulis labeli sebagai kebijakan Green Protectionism yaitu, Green Deal Industrial Plan. Berdasarkan batasan di atas penulis mengajukan dua rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimana kebijakan Green Deal Industrial Plan (GDIP) memengaruhi industri hijau di Uni Eropa?
2. Bagaimana kebijakan Green Deal Industrial Plan (GDIP) memengaruhi hubungan ekonomi Uni Eropa dengan Amerika Serikat?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh Green Deal Industrial Plan (GDIP) dalam menahan eksodus industri hijau Uni Eropa ke Amerika Serikat.
2. Untuk menganalisis pengaruh Green Deal Industrial Plan (GDIP) terhadap hubungan ekonomi Uni Eropa dengan Amerika Serikat.

Adapun kegunaan dan manfaat dari penelitian yang dilakukan penulis adalah sebagai berikut:

1. Memberikan pemahaman pada pembaca tentang kebijakan hijau yang diambil Uni Eropa dalam upaya mengembangkan daya saing industri net-zero domestiknya.
2. Dapat menjadi referensi bagi mahasiswa, dosen, serta peneliti berikutnya yang ingin membahas lebih lanjut mengenai kebijakan subsidi hijau Uni Eropa dan dampaknya terhadap mitra dagang.

#### **D. Kerangka Konseptual**

Untuk menjelaskan hubungan antara variabel-variabel yang diteliti, penelitian ini akan menggunakan konsep *Green Proteksionism*, *Subsidy Race* dan *Global Value Chain*. Berikut adalah uraian dari konsep yang dimuat dalam penelitian ini.

##### **1. Proteksionisme Hijau (*Green Protectionism*)**

Untuk menjelaskan konsep proteksionisme hijau, pertama penulis akan memberikan gambaran mengenai proteksionisme secara umum. Secara sederhana, proteksionisme didefinisikan sebagai kebijakan yang sengaja dirumuskan oleh pemerintah untuk melindungi produsen dalam negeri dari persaingan perdagangan internasional. Kebijakan ini bertujuan untuk melestarikan dan mendorong industri nasional melalui kebijakan tarif dan Hambatan Non-Tarif (HNT). Kebijakan tarif melibatkan bea imbalan, anti-dumping, dan bea tambahan. Sementara itu, Hambatan Non-Tarif mencakup pemberian subsidi, larangan, sistem kuota, ketentuan teknis, dan peraturan kesehatan atau karantina (Umarach, 2021).

Ekonom pemenang nobel Milton Friedman dalam bukunya *Free to Choose* (1979) membahas mengenai perdagangan bebas dan proteksionisme. Ia mengatakan ada beberapa argumen utama yang sering diajukan untuk mendukung proteksionisme yang secara prinsip memiliki beberapa validitas. Pertama adalah argumen keamanan nasional. Argumen ketahanan nasional dapat digunakan untuk menjustifikasi proteksionisme dengan alasan bahwa dalam situasi darurat atau krisis global,

ketergantungan pada impor dapat menjadi ancaman bagi stabilitas dan keamanan negara. Argumen kedua adalah argumen "industri bayi" yang diajukan dengan alasan bahwa ada suatu industri potensial yang, jika sudah didirikan dan diberikan bantuan selama masa awal perkembangannya, dapat bersaing secara setara di pasar dunia. Tarif sementara dikatakan dapat dibenarkan untuk melindungi industri potensial tersebut di masa awalnya dan memungkinkannya tumbuh hingga mencapai kematangan, saat industri tersebut bisa berdiri sendiri tanpa perlindungan. Argumen ketiga yang mendukung tarif adalah argumen "*beggar-thy-neighbor*" atau membuat tetangga miskin. Sebuah negara yang merupakan produsen utama suatu produk, atau yang dapat bersekutu dengan sejumlah kecil produsen lain yang bersama-sama menguasai pangsa produksi yang besar, mungkin dapat memanfaatkan posisi monopolinya dengan menaikkan harga produk tersebut. Alih-alih menaikkan harga secara langsung, suatu negara bisa melakukannya secara tidak langsung dengan memberlakukan pajak ekspor atas produk tersebut atau yang dikenal sebagai tarif ekspor.

Demikian pula, sebuah negara yang merupakan pembeli utama suatu produk atau dalam istilah ekonomi memiliki kekuatan monopsoni dapat memperoleh keuntungan dengan menekan harga serendah mungkin terhadap penjual. Salah satu cara untuk melakukannya adalah dengan menerapkan tarif atas impor produk tersebut. Dengan adanya tarif, harga yang diterima oleh penjual adalah harga pasar dikurangi tarif, sehingga efeknya serupa dengan membeli produk tersebut dengan harga lebih rendah. Pada dasarnya, tarif ini dibebankan kepada pihak asing. Argumen keempat, yang pertama kali dikemukakan oleh Alexander Hamilton dan terus diulang hingga saat ini, adalah bahwa perdagangan bebas akan baik-baik saja jika semua negara lain juga menerapkannya. Namun, selama negara-negara lain tidak melakukannya, maka akan terjadi kompetisi yang tidak adil (Friedman, 1979).

Meningkatnya kesadaran bahwa proses dalam industri perdagangan berkontribusi terhadap krisis lingkungan mendorong berbagai negara untuk merancang kebijakan perdagangan yang lebih ramah terhadap perubahan iklim dan kelestarian lingkungan. Dalam konteks ini, konsep proteksionisme hijau muncul sebagai fenomena baru yang mencerminkan respons negara terhadap isu darurat lingkungan. Maria Victoria Lottici dalam "*Green Trade Protectionism: An Analysis of Three New Issues that Affect Developing Countries*" (2014), mengungkapkan bahwa saat ini isu lingkungan semakin sering digunakan untuk melegitimasi tindakan proteksionis.

Proteksionisme hijau adalah kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas produksi industri hijau dalam negeri dan membatasi masuknya produk dari negara lain dengan dalih penerapan standar keberlanjutan. Namun, pada saat yang sama dapat mendistorsi perdagangan internasional dan memberikan keuntungan tidak adil bagi produsen domestik (Lotticci, Galperin, & Hoppstock, 2014). Berdasarkan Allan, Lewis & Oatley (2021) beragam instrumen dapat digunakan dalam skema kebijakan proteksionisme hijau. Mulai dari subsidi, tarif atau bea masuk, dana hibah untuk riset dan pengembangan, kebijakan pengadaan barang pemerintah, hingga kewajiban penggunaan komponen lokal dalam proses manufaktur, semuanya bisa dimanfaatkan untuk memproteksi sektor industri tertentu. Dorongan untuk memberlakukan kebijakan-kebijakan ini sering kali muncul dari tekanan global untuk tetap kompetitif dalam persaingan industri hijau dan keinginan negara untuk memperoleh posisi yang lebih strategis dalam rantai produksi global.

Negara dapat memberlakukan syarat-syarat lingkungan dalam aktivitas perdagangan internasional. Apabila suatu negara ingin mengembangkan industri hijau domestiknya, mereka bisa membuat kebijakan perdagangan yang lebih menguntungkan produk-produk yang

dibuat dengan teknologi bersih dibandingkan produk yang dihasilkan dengan mencemari lingkungan.

Dalam penerapannya, hal ini diwujudkan melalui kebijakan perdagangan yang memberikan insentif atau disinsentif berdasarkan kinerja lingkungan dari suatu produk. Misalnya, negara bisa memberlakukan tarif terhadap barang-barang yang proses produksinya menghasilkan karbon tinggi. Tujuannya adalah memberikan beban biaya yang setara antara produsen dalam negeri yang telah patuh terhadap regulasi lingkungan, dan produsen luar yang tidak perlu tunduk pada aturan ketat serupa di negara asalnya. Hal ini juga dapat mencegah produsen “nakal” memindahkan masalah polusinya ke negara lain (Sustainability Directory, 2025).

## **2. Subsidy Race**

Sebelum memahami apa yang dimaksud sebagai *subsidy race* atau perlombaan subsidi penting untuk memahami terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan “subsidi” dan “subsidi hijau.” Secara umum, subsidi adalah segala bentuk bantuan yang diberikan oleh pemerintah kepada individu atau perusahaan. Subsidi didefinisikan secara lebih sempit dalam Perjanjian WTO tentang Subsidi dan Tindakan Imbalan (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures/SCM Agreement) (Lincicome, 2013). Berdasarkan definisi WTO, subsidi adalah bantuan finansial dari pemerintah yang memberikan keuntungan ekonomi kepada penerima. Sedangkan subsidi hijau adalah alokasi sumber daya publik yang ditujukan untuk meningkatkan keberlanjutan melampaui apa yang dapat dicapai secara alami melalui mekanisme pasar (Charnovitz, 2014). Secara umum, WTO mengakui bahwa subsidi dapat menjadi alat kebijakan yang sah bagi pemerintah untuk mencapai tujuan domestik, seperti mendorong pembangunan ekonomi, mengatasi kegagalan pasar, atau mendukung sektor tertentu. Namun, WTO juga menyadari bahwa subsidi memiliki potensi untuk mendistorsi perdagangan internasional, menciptakan persaingan tidak adil, dan merugikan industri di negara lain. Apabila hal tersebut terjadi,

maka bisa dikenai tindakan hukum atau gugatan ke panel WTO. (World Trade Organization, n.d.)

Konsep "subsidy race" atau "perlombaan subsidi" merujuk pada situasi di mana negara-negara bersaing satu sama lain dengan menawarkan insentif finansial (subsidi) kepada industri-industri tertentu, terutama untuk menarik investasi, meningkatkan produksi domestik, dan mendapatkan keunggulan kompetitif di pasar global. Fenomena ini semakin menonjol dalam konteks kebijakan iklim dan energi bersih global, sering disebut sebagai "green subsidy race" (Lincicome, 2013). Secara konseptual, "*subsidy race*" ini muncul dari beberapa motif utama. Pertama, adalah pandangan bahwa pasar global tidak selalu sempurna. Dalam industri-industri yang dicirikan oleh struktur oligopolistik atau yang memungkinkan keuntungan supernormal, pemerintah dapat menggunakan subsidi sebagai alat untuk membantu perusahaan domestik merebut pangsa pasar yang signifikan dan mengamankan bagian dari keuntungan tersebut dari pesaing asing, sehingga meningkatkan kesejahteraan nasional (Spencer & Brander, 2008).

Kedua, pemicu seringkali berasal dari respons terhadap kebijakan pesaing. Ketika suatu negara memperkenalkan serangkaian insentif subsidi besar-besaran untuk industri hijau, hal ini secara langsung menekan negara atau blok lain untuk merespons dengan kebijakan serupa (Heuvelen, 2023). Implikasi dari "*subsidy race*" ini sangat signifikan. Salah satu konsekuensi utamanya adalah distorsi perdagangan. Subsidi, terutama yang terikat pada persyaratan produksi atau konten domestik, dapat secara artifisial menurunkan biaya produksi atau harga jual barang domestik, memberikan keuntungan tidak adil bagi produsen yang disubsidi dan merugikan pesaing asing (Kammer, 2023). Perdebatan seringkali muncul apakah subsidi hijau, meskipun bertujuan untuk mengatasi perubahan iklim, melanggar aturan WTO yang melarang subsidi yang mendistorsi perdagangan atau bersifat diskriminatif.

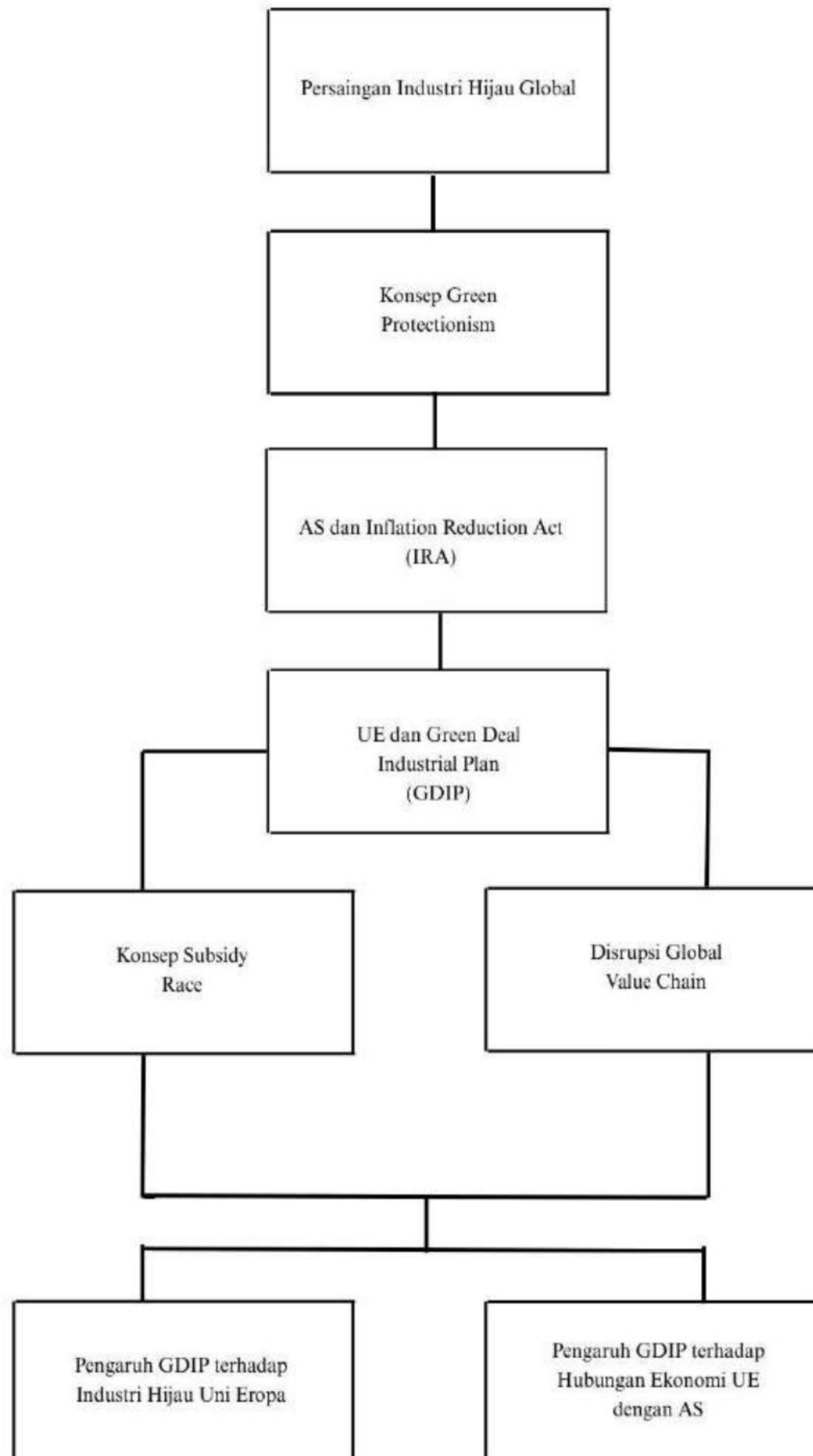
### 3. Global Value Chain

Dalam konteks distorsi perdagangan dan perubahan kebijakan yang disebabkan oleh perlombaan subsidi ini, pemahaman tentang bagaimana proses produksi tersebar di seluruh dunia menjadi krusial. Konsep Global Value Chain (GVC) merupakan aspek penting dalam studi ekonomi politik internasional yang mencerminkan fragmentasi produksi secara global, di mana proses pembuatan suatu barang atau jasa tidak lagi dilakukan sepenuhnya di satu negara, melainkan tersebar di berbagai negara yang masing-masing berkontribusi pada tahap tertentu dalam rantai nilai (Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T., 2005). Misalnya, sebuah *smartphone* mungkin dirancang di satu negara, komponen utamanya diproduksi di negara lain, dirakit di negara ketiga, dan kemudian didistribusikan serta dijual secara global. Fragmentasi produksi ini didorong oleh efisiensi biaya, akses ke keahlian khusus, dan kemampuan teknologi yang memungkinkan koordinasi lintas batas. Selama beberapa dekade terakhir, GVC telah menjadi tulang punggung globalisasi, memungkinkan perusahaan multinasional untuk mengoptimalkan operasi mereka dan konsumen untuk menikmati produk dengan harga yang lebih kompetitif (World Bank Group, n.d.).

Gereffi (2018) menjelaskan bahwa GVC sangat dipengaruhi oleh dinamika pasar dan intervensi negara. Kebijakan-kebijakan perdagangan seperti subsidi dan tarif kerap memicu pergeseran lokasi produksi, baik ke dalam negeri (*onshoring*) maupun ke luar negeri (*offshoring*), dan pada akhirnya membentuk ulang alur kerja dan distribusi dalam sistem produksi global. Fragmentasi proses produksi suatu barang atau jasa ke berbagai lokasi geografis, menciptakan jaringan ketergantungan yang kompleks antarnegara dan perusahaan. GVC juga dapat dianalisis secara kritis melalui lensa paradigma Realisme dalam Hubungan Internasional. Realisme, sebagai salah satu teori dominan dalam studi HI, berakar pada asumsi dasar bahwa sistem internasional bersifat anarki, tidak ada otoritas sentral di atas negara-negara berdaulat (Mearsheimer, 2001). Pandangan Realisme

menyoroti bahwa meskipun GVC menawarkan efisiensi ekonomi, ia juga menciptakan kerentanan strategis yang signifikan bagi negara. Ketergantungan pada rantai pasok asing untuk barang-barang penting akan membuat negara-negara rentan terhadap disrupsi perdagangan. Oleh karena itu, saat ini kita bisa melihat banyak contoh seperti AS, UE, dan China yang didorong oleh imperatif keamanan dan ketahanan ekonomi, berupaya untuk mengendalikan atau membentuk kembali GVC demi kepentingan nasional mereka.

#### 4. Skema Pembahasan



## **E. Metode Penelitian**

### **a. Jenis Penelitian**

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif, yaitu sebuah pendekatan yang bertujuan untuk memahami dan menafsirkan berbagai fenomena sosial melalui pengumpulan data berupa kata-kata dan gambar yang kemudian akan menghasilkan penjelasan deskriptif terkait fenomena yang diteliti (Bakry, 2016). Melalui penelitian kualitatif, penelitian ini akan menjelaskan pengaruh kebijakan subsidi hijau UE terhadap hubungan perdagangan dengan AS. Dalam konteks penelitian ini yaitu kebijakan subsidi Green Deal Industrial Plan yang diambil oleh Uni Eropa dalam rangka mendorong industri net-zero domestiknya.

### **b. Jenis dan Sumber Data**

Penulis menggunakan jenis data sekunder dalam penelitian ini. Dengan pengumpulan data yang akan dilakukan yaitu metode riset literature research (studi pustaka) dari berbagai sumber tertulis yang berkaitan dengan penelitian. Data yang diperoleh atau diambil oleh penulis berasal dari banyak sumber bacaan, layaknya buku, jurnal, laporan penelitian, artikel, maupun tautan berita dengan sumber terpercaya.

### **c. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian yang dilakukan penulis menggunakan teknik pengumpulan data menggunakan telaah pustaka dalam mencari dan menyatukan data, sumber terkait dengan data kebijakan dan regulasi UE seperti dokumen resmi, undang-undang, publikasi dan lain-lain. Selanjutnya penulis akan menyisir informasi terkait respon AS melalui berbagai literatur dan sumber online terpercaya.

### **d. Teknik Analisis Data**

Penelitian yang dilakukan penulis menggunakan analisis kualitatif deskriptif. Teknik ini berfokus pada penggunaan fakta yang telah ada dan memilah lalu menggabungkan satu sama lain untuk mencapai kesimpulan dan analisis yang tepat.

## **F. Sistematika Kepenulisan**

Berikut merupakan alur sistematika penulisan penelitian yang dijabarkan kedalam lima bab, yaitu :

**BAB 1 Pendahuluan** merupakan bab yang berisi latar belakang penelitian, pembatasan masalah serta rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, dan diakhiri dengan sistematika penulisan penelitian.

**BAB 2 Tinjauan Pustaka** yang berisi telaah pustaka terkait penelitian terdahulu yang bisa membantu penelitian sekaligus memberi gambaran pembeda penelitian yang akan dilaksanakan dengan penelitian yang sudah pernah dilakukan. Pada bab ini juga akan dipaparkan tinjauan pustaka terkait konsep yang digunakan dalam penelitian ini. Konsep Proteksionisme Hijau yang menjelaskan bagaimana industri net-zero AS dilindungi dari pesaing luar melalui kebijakan subsidi dan insentif. Selanjutnya penulis menggunakan konsep *Subsidy Race* untuk memberikan pemahaman mengenai respon UE melalui kebijakan subsidi tandingan yaitu Green Deal Industrial Plan. Kemudian penelitian ini akan dilengkapi dengan penjelasan mengenai konsep *Global Value Chain* untuk menjelaskan bagaimana regulasi UE mempengaruhi struktur GVCs, mendorong investor untuk melakukan produksi mereka agar tetap menjadi bagian dari rantai pasok UE.

**BAB 3 Gambaran Umum** berisi penjelasan secara umum mengenai situasi persaingan global dalam industri net-zero dimana kebijakan proteksionisme seperti subsidi dan tarif sedang hangat diadopsi oleh negara-negara. Selanjutnya, penulis akan menyajikan analisis mengenai pandangan WTO terhadap subsidi dan kompatibilitas GDIP dan IRA terhadap aturan WTO.

Selanjutnya, penulis akan menyajikan pola hubungan perdagangan UE-AS terutama dalam sektor kunci yang menjadi fokus analisis dampak regulasi hijau UE.

**BAB 4 Pembahasan** yang akan memberi penjelasan terkait hasil penelitian dan analisis yang bisa menjawab pertanyaan penelitian yang ada. Analisis bagaimana kebijakan strategis seperti Green Deal Industrial Plan mempengaruhi industri hijau Eropa dan hubungan perdagangan UE bersama AS.

**BAB 5 Kesimpulan** berisi rangkuman hasil penelitian yang akan disajikan dalam bentuk kesimpulan yang menjawab keseluruhan penelitian.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menyajikan landasan konseptual dan teoritis yang relevan untuk menganalisis dampak kebijakan subsidi hijau GDIP terhadap hubungan perdagangan UE dan AS. Pada bab ini penulis akan memaparkan tinjauan terkait tiga kerangka utama yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu konsep *Green Protectionism*, *Subsidy Race* dan *Global Value Chain*. Selanjutnya, penulis akan mengulas penelitian terdahulu yang bisa membantu penelitian sekaligus memberi gambaran pembeda penelitian yang akan dilaksanakan dengan penelitian yang sudah pernah dilakukan.

#### A. Green Protectionism

Untuk memahami motif di balik *green protectionism* secara komprehensif, maka kita harus kembali menggali teori-teori dasar ekonomi internasional. Adam Smith dalam karya monumentalnya yang berjudul *The Wealth of Nations* (1776) merumuskan konsep *absolute advantage*. Smith berpendapat bahwa negara-negara memiliki spesialisasi dan keunggulannya masing-masing. Ketika suatu negara memiliki keunggulan absolut dalam suatu bidang, mereka bisa memproduksi barang atau jasa dibidang tersebut dengan lebih efisien dibandingkan negara lain. Keunggulan ini seringkali datang dari faktor kelimpahan sumber daya alam, tenaga kerja, lokasi geografis, teknologi, modal, kebijakan pemerintah, dan sebagainya.

Perbedaan-perbedaan efisiensi mutlak tersebut yang mendorong spesialisasi dan perdagangan internasional yang saling menguntungkan. Pada intinya, *absolute advantage* ingin mengatakan bahwa suatu negara tidak harus unggul secara ekonomi dalam segala bidang, melainkan mereka harus lebih efisien dalam memproduksi barang tertentu dibandingkan negara lain (Smith, 1776). Namun, gagasan Smith mendapat banyak kritik. Idenya mengenai *absolute advantage* tidak dapat menjelaskan mengapa perdagangan internasional masih menguntungkan apabila suatu negara memiliki keunggulan absolut dalam memproduksi semua barang.

Keterbatasan ini kemudian diperbaiki oleh David Ricardo, dalam bukunya *On the Principles of Political Economy and Taxation* (1817), ia memperkenalkan konsep *Comparative Advantage* (keunggulan komparatif). Ricardo berpendapat bahwa perdagangan selalu menguntungkan, bahkan jika satu negara tidak memiliki keunggulan absolut sama sekali, asalkan ada perbedaan biaya peluang (*opportunity cost*). Dengan berspesialisasi dalam produksi di mana satu negara memiliki keunggulan komparatif, maka mereka dapat meningkatkan total output global dan mengonsumsi lebih banyak melalui perdagangan daripada jika mereka memproduksi semuanya sendiri. Smith dan Ricardo adalah orang yang percaya dengan adanya *Invincible Hand* (tangan tak terlihat). Dalam situasi pasar bebas, *Invincible Hand* akan memandu individu mengejar kepentingan pribadi mereka dan pada akhirnya akan menghasilkan output yang optimal bagi masyarakat. Oleh karena itu, mereka menginginkan intervensi pemerintah yang minimal (*small government*) dalam perekonomian dan perdagangan bebas sebagai jalan menuju kesejahteraan global.

Tahun 1945-2000 disebut sebagai *The Golden Age of Free Trade*. Perdagangan bebas berhasil melahirkan berbagai kekuatan industri seperti Inggris, Amerika Serikat, 4 Macan Asia (Singapura, Korea Selatan, Hong Kong, Taiwan) dan banyak negara di Eropa (Severns, n.d.) Namun, di negara-negara yang sedang berkembang dan ingin mengejar ketertinggalan, muncul ide mengenai proteksionisme sebagai strategi untuk mengakselerasi pembangunan industri dan kekuatan ekonomi nasional. Mereka menolak ketergantungan kepada hegemoni negara-negara yang telah lebih dahulu maju. Ekonom pemenang nobel Milton Friedman dalam bukunya *Free to Choose* (1979) membahas mengenai perdagangan bebas dan proteksionisme. Ia mengatakan ada beberapa argumen utama yang sering diajukan untuk mendukung proteksionisme yang secara prinsip dapat dibenarkan. Pertama adalah argumen keamanan nasional. Argumen ketahanan nasional dapat digunakan untuk menjustifikasi proteksionisme dengan alasan bahwa dalam situasi darurat atau krisis global, ketergantungan pada impor dapat menjadi ancaman bagi stabilitas dan keamanan negara. Argumen kedua adalah argumen *infant industry*

atau "industri bayi" yang diajukan dengan alasan bahwa ada suatu industri potensial yang, jika sudah didirikan dan diberikan bantuan selama masa awal perkembangannya, dapat bersaing secara setara di pasar dunia. Tarif dan subsidi sementara dikatakan dapat dibenarkan untuk melindungi industri potensial tersebut di masa awalnya dan memungkinkannya tumbuh hingga mencapai kematangan, saat industri tersebut bisa berdiri sendiri tanpa perlindungan.

Argumen ketiga, adalah bahwa perdagangan bebas akan baik-baik saja jika semua negara lain juga menerapkannya. Namun, selama negara-negara lain tidak melakukannya, maka akan terjadi kompetisi yang tidak adil (Friedman & Friedman, 1979). Argumen-argumen ini menemukan relevansinya kembali dalam lanskap ekonomi global kontemporer. Dalam situasi ekonomi global saat ini, proteksionisme tidak hanya dilakukan oleh negara-negara yang sedang ingin mengejar ketertinggalan industri, namun juga oleh negara-negara maju yang elah diuntungkan oleh sistem perdagangan bebas. Hal ini menimbulkan ketidakadilan perdagangan dan membuat masyarakat global semakin tidak percaya akan perdagangan bebas karena dianggap sebagai sistem yang menindas negara-negara kecil

Di tengah kompleksitas tersebut, tantangan baru telah muncul. Krisis iklim yang semakin nyata dampaknya telah mendorong negara-negara untuk mengadopsi kebijakan lingkungan yang ambisius, namun, seringkali beririsan dengan kepentingan ekonomi domestik. Situasi ini melahirkan proteksionisme hijau. Motif lingkungan dan keinginan untuk membangun industri net-zero yang kuat, menjadi hambatan perdagangan baru dan berpotensi mendistorsi persaingan global. Secara sederhana, ide dasar dari konsep *Green Protectionism* adalah bahwa kebijakan perdagangan bisa menghambat atau bahkan mendukung usaha pelestarian lingkungan. Hal yang harus dipahami ketika berbicara mengenai konsep *Green Protectionism* adalah mengetahui bagaimana negara-negara mengintervensi perdagangan internasional untuk mendorong praktik yang ramah lingkungan (Sustainability Directory, 2025). *Green Protectionism* mencakup bentuk dukungan seperti pendanaan, pemberian insentif, pengaturan melalui regulasi, serta kebijakan

lainnya yang bertujuan untuk mendorong tumbuhnya teknologi ramah lingkungan (Allan, Lewis, & Oatley, 2021). Dorongan ini sering kali muncul dari tekanan global untuk tetap kompetitif dalam persaingan industri hijau dan keinginan negara untuk memperoleh posisi yang lebih strategis dalam rantai produksi global.

Untuk mencapai hal tersebut, negara dapat memberlakukan syarat-syarat lingkungan dalam aktivitas perdagangan internasional. Apabila suatu negara ingin mengembangkan industri hijau domestiknya, mereka bisa membuat kebijakan perdagangan yang lebih menguntungkan produk-produk yang dibuat dengan teknologi bersih dibandingkan produk yang dihasilkan dengan mencemari lingkungan. Pada tahap ini, berdasarkan definisi Allan, Lewis, & Oatley (2021), proteksionisme hijau dapat dipahami sebagai pemberlakuan regulasi lingkungan terhadap barang impor atau ekspor. Artinya, pemerintah menyetujui bahwa dampak lingkungan dari proses pembuatan suatu produk adalah faktor yang sah dalam menentukan apakah produk tersebut boleh diimpor atau diekspor ke luar negeri. Sebagaimana dengan penerapan standar keselamatan, jika produk wajib memenuhi standar keselamatan, maka mereka juga bisa diminta untuk memenuhi standar lingkungan tertentu agar dapat masuk ke suatu pasar.

Dalam penerapannya, hal ini diwujudkan melalui kebijakan perdagangan yang memberikan insentif atau disinsentif berdasarkan kinerja lingkungan dari suatu produk. Misalnya, negara bisa memberlakukan tarif terhadap barang-barang yang proses produksinya menghasilkan karbon tinggi. Tujuannya adalah memberikan beban biaya yang setara antara produsen dalam negeri yang telah patuh terhadap regulasi lingkungan, dan produsen luar yang tidak perlu tunduk pada aturan ketat serupa di negara asalnya. Hal ini juga dapat mencegah produsen “nakal” memindahkan masalah polusinya ke negara lain (Sustainability Directory, 2025).

Negara-negara lain bisa saja menganggap langkah semacam ini sebagai hambatan perdagangan yang tidak adil. Kebijakan yang dalam kemasannya terlihat untuk melindungi lingkungan, namun dalam substansinya bertujuan untuk melindungi industri dalam negeri. Dilema antara tujuan melestarikan lingkungan dan

prinsip perdagangan bebas inilah yang menjadi inti perdebatan soal *Green Protectionism*.

Menurut Allan, Lewis, & Oatley (2021) beragam instrumen dapat digunakan dalam skema kebijakan *Green Protectionism*. Mulai dari subsidi, tarif atau bea masuk, dana hibah untuk riset dan pengembangan, kebijakan pengadaan barang pemerintah, hingga kewajiban penggunaan komponen lokal dalam proses manufaktur, semuanya bisa dimanfaatkan untuk memproteksi sektor industri tertentu. Karena jenis instrumennya begitu beragam, sulit untuk menetapkan batas analitis yang tegas terhadap apa yang termasuk dalam kebijakan *Green Protectionism*. Meskipun demikian, menurut ada sejumlah instrumen sangat sering ditemui dalam jenis kebijakan ini yaitu:

a. *Carbon Border Adjustments*

Kebijakan ini mengenakan tarif atau biaya tambahan terhadap barang impor berdasarkan tingkat emisi karbon yang dihasilkan selama proses produksinya. Tujuan utamanya adalah untuk menyesuaikan beban karbon agar adil antara produk dalam negeri dan luar negeri.

b. Hambatan Non-Tarif

Suatu negara dapat mewajibkan produk impor untuk memenuhi syarat tertentu terkait lingkungan, misalnya membatasi penggunaan zat pencemar dalam proses produksi atau mewajibkan pelaku usaha membuktikan bahwa produk mereka terbebas dari kegiatan deforestasi. Penetapan standar semacam ini menjadi bagian penting dalam pengawasan barang yang masuk.

c. Subsidi bagi Industri Hijau

Meskipun bukan hambatan langsung terhadap barang impor, pemerintah dapat memberikan dukungan finansial kepada sektor-sektor dalam negeri yang sedang mengembangkan teknologi ramah lingkungan

seperti panel surya atau kendaraan listrik. Bantuan ini dimaksudkan untuk mempercepat peralihan menuju energi bersih, sekaligus memberi daya saing tambahan terhadap produk asing.

UE sebagai salah satu pemain kunci dalam industri hijau menerapkan instrumen-instrumen tersebut. Erixon (2009) termasuk salah satu yang paling awal mengidentifikasi praktik ini dalam kebijakan industri hijau UE. Ia menunjukkan bagaimana kebijakan yang secara simbolis "hijau" dapat berfungsi sebagai diskriminasi perdagangan yang terselubung dan tidak dapat dibenarkan (*disguised restriction on trade and unjustifiable discrimination*) (Erixon, 2009). Pada tahun 2019, Ketua Komisi Eropa, Ursula von der Leyen, meluncurkan *European Green Deal*, yang bertujuan untuk mencapai *net-zero emissions* pada 2050 (European Commission, 2024). Dalam inisiatif *European Green Deal*, ada berbagai paket kebijakan strategis yang direncanakan oleh UE yang dirancang untuk meningkatkan kapasitas industri hijau UE, salah satunya dengan memberlakukan *Carbon Border Adjustment* dan memberikan suntikan dana investasi dan subsidi ke perusahaan di sektor tersebut.

## **B. Subsidy Race**

Konsep *subsidy race* atau perlombaan subsidi merujuk pada situasi di mana negara-negara bersaing satu sama lain dengan menawarkan insentif finansial (subsidi) kepada industri-industri tertentu, terutama untuk menarik investasi, meningkatkan produksi domestik, dan mendapatkan keunggulan kompetitif di pasar global. Fenomena ini semakin menonjol dalam konteks kebijakan iklim dan energi bersih global, sering disebut sebagai "*green subsidy race*" (Lincicome, 2013). Istilah "race" merujuk pada konsep perlombaan senjata (*arms race*), di mana kedua pihak sebenarnya bisa menghemat sumber daya jika sepakat untuk tidak terlibat dalam perlombaan tersebut. Situasi ini merupakan contoh dari *prisoner's dilemma*, di mana kerja sama antarnegara justru dapat menghasilkan hasil yang lebih efisien dibandingkan jika masing-masing bertindak secara sepihak (Clausing & Wolfram, 2023). Secara konseptual, *subsidy race* ini muncul karena dua motif utama. Pertama, adalah pandangan bahwa pasar global tidak selalu sempurna.

Dalam industri-industri yang dicirikan oleh struktur oligopolistik atau yang memungkinkan keuntungan supernormal, pemerintah dapat menggunakan subsidi sebagai alat untuk membantu perusahaan domestik merebut pangsa pasar yang signifikan dan mengamankan bagian dari keuntungan tersebut dari pesaing asing, sehingga meningkatkan kesejahteraan nasional (Spencer & Brander, 2008). Kedua, pemicu seringkali berasal dari respons terhadap kebijakan pesaing. Ketika suatu negara memperkenalkan serangkaian insentif subsidi besar-besaran untuk industri hijau, hal ini secara langsung menekan negara atau blok lain untuk merespons dengan kebijakan serupa (Kammer, 2023).

Menurut laporan *International Monetary Fund* (IMF) dan *Global Trade Alert*, terdapat lebih dari 2.500 intervensi kebijakan industri secara global pada tahun 2023, di mana lebih dari dua pertiganya bersifat mengganggu perdagangan karena melakukan diskriminasi terhadap kepentingan negara lain (Evenett, Jakubik, & Ruta, 2024). Secara historis, intervensi kebijakan industri lebih sering terjadi di negara berkembang dan negara-negara dengan ekonomi menengah ke bawah. Namun, dalam beberapa tahun terakhir, tren ini telah berubah, dengan negara-negara maju kini lebih aktif dalam menerapkan kebijakan subsidi dibandingkan negara-negara berkembang dan kurang berkembang (Stoyanov, 2025).

Dalam praktiknya, perlombaan seperti ini bisa menyebabkan kenaikan biaya transisi energi di negara lain akibat berebut sumber daya terbatas, seperti bahan baku dan tenaga ahli. Di sejumlah negara, terdapat keraguan untuk secara langsung membebani perusahaan dan masyarakat dengan biaya yang berkaitan dengan pengurangan emisi karbon. Kekhawatiran ini seringkali berujung pada munculnya kebijakan dalam bentuk biaya yang lain. Contohnya, sejumlah negara di Eropa memberikan berbagai bentuk dukungan subsidi, seperti bantuan pembelian mobil listrik, insentif bagi industri yang memproduksi teknologi ramah lingkungan, serta bantuan finansial bagi perusahaan yang menghasilkan energi terbarukan (Kleimann et al. 2023).

Beberapa pendekatan subsidi berbentuk pembiayaan langsung terhadap pembangunan fasilitas seperti tempat pengisian daya kendaraan listrik, sedangkan

kebijakan lain menawarkan insentif fiskal atau hibah kepada pihak swasta berdasarkan seberapa besar mereka berinvestasi, memproduksi, atau mengonsumsi teknologi tertentu. Meski ragamnya luas, benang merah dari kebijakan-kebijakan ini adalah sama, bahwa semuanya bertujuan meringankan beban biaya yang harus ditanggung pelaku usaha dalam berinovasi atau berinvestasi di sektor ramah lingkungan. Subsidi kerap dipilih sebagai kebijakan karena dianggap tidak secara langsung membebani produsen maupun konsumen. Namun, perlu disadari bahwa kebijakan ini tetap membawa dampak terhadap pola distribusi ekonomi di masyarakat. Misalnya, insentif pajak dalam IRA milik AS diperkirakan lebih banyak dinikmati oleh kelompok berpenghasilan tinggi (Furman, 2023). Dengan kata lain, meskipun subsidi tampak menghindarkan tekanan langsung dari kalangan berpenghasilan rendah, mereka justru bisa memunculkan konsekuensi fiskal lain seperti berkurangnya dana publik yang seharusnya dapat dialokasikan untuk program sosial atau pemotongan pajak yang secara tidak langsung tetap memengaruhi kelompok rentan tersebut.

Menurut Heuvelen (2023) poin yang patut diperhatikan adalah potensi dampak negatif terhadap negara lain akibat kebijakan subsidi ini. Di satu sisi, insentif yang diberikan untuk pengembangan energi rendah karbon memang dapat membawa manfaat global seperti mempercepat inovasi teknologi energi bersih dan menurunkan emisi gas rumah kaca dari negara penyumbang emisi besar. Namun di sisi lain, kebijakan ini juga berisiko menimbulkan ketidakseimbangan global. Dalam jangka pendek, subsidi tersebut bisa menarik arus investasi, tenaga ahli, dan pasokan bahan penting dari negara lain, mengalihkan sumber daya yang sebelumnya tersebar secara lebih merata. Selain itu, perusahaan-perusahaan yang mendapatkan subsidi bisa memperoleh keunggulan kompetitif di pasar global karena mendapat akses pada energi berbiaya lebih rendah.

Langkah ini banyak mendapat kecaman karena banyak negara, khususnya yang berpenghasilan rendah dan menengah, tidak memiliki kapasitas fiskal untuk menerapkan skema subsidi berskala besar. Perlombaan subsidi bisa menjadi sangat mahal dan dapat memberikan tekanan besar terhadap anggaran negara. Hal tersebut

membuat mereka kesulitan untuk bersaing. Besley & Persson (2014) menganggap hal ini diperparah oleh rendahnya efisiensi dalam pengumpulan pajak di negara-negara tersebut, yang menyebabkan biaya fiskal tambahan menjadi jauh lebih tinggi dibandingkan negara-negara maju. Selain itu, negara yang menerapkan subsidi juga terkadang memberlakukan persyaratan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) atau *Local Content Requirements (LCRs)* dalam kebijakan subsidinya. Ini berarti perusahaan hanya akan mendapatkan subsidi apabila seluruh atau sebagian rantai produksi dilakukan di negara pemberi subsidi. Hal ini berpotensi menyebabkan negara-negara lain kehilangan peluang produksi akibat relokasi industri ke wilayah yang mendapatkan subsidi. Salah satu contoh nyata adalah ketika Tesla memutuskan untuk memindahkan fasilitas produksi baterai dari Jerman ke AS tidak lama setelah pengesahan Inflation Reduction Act pada tahun 2022 (Lambert, 2023).

Menurut Kammer (2023) dunia menghadapi ancaman nyata berupa persaingan subsidi yang tidak sehat di antara kekuatan ekonomi besar untuk merebut investasi di sektor hijau. Jika dibiarkan, tren ini dapat merusak prinsip kesetaraan dalam sistem perdagangan internasional, memperkuat perpecahan geoekonomi, serta menambah tekanan besar terhadap anggaran negara. Efek jangka panjangnya bisa sangat merugikan: efisiensi global menurun, dan tatanan perdagangan multilateral berbasis aturan, yang telah menjadi fondasi pertumbuhan ekonomi dunia selama puluhan tahun terancam goyah.

Dalam skenario seperti ini, negara-negara maju dengan kapasitas fiskal yang kuat mungkin tetap mampu memenangkan persaingan, meskipun kondisi ekonomi global secara keseluruhan memburuk. Sebaliknya, negara-negara berkembang akan berada dalam posisi yang jauh lebih rentan karena keterbatasan anggaran membuat mereka sulit ikut bersaing menarik investor. Konsekuensinya bukan hanya ketimpangan ekonomi yang makin lebar, tetapi juga terhambatnya transfer teknologi ke negara-negara tersebut. Pada akhirnya, biaya transisi menuju ekonomi berkelanjutan bisa menjadi jauh lebih mahal dari yang seharusnya (Kammer, 2023).

### C. Global Value Chain

Dalam memahami dampak kebijakan subsidi hijau UE terhadap hubungan perdagangan dengan AS, konsep *Global Value Chain* (GVC) menjadi alat yang relevan untuk menganalisis dampak struktural dan operasional dari “subsidy race” dan “green protectionism” pada produksi, investasi, dan perdagangan global. Gary Gereffi dalam buku *Global Value Chains and Development: Redefining the Contours of 21st Century Capitalism* (2018) mendefinisikan GVC sebagai pendekatan konseptual yang digunakan untuk memahami bagaimana sebuah produk dirancang, diproduksi, dan akhirnya sampai ke tangan konsumen, melibatkan berbagai pelaku lintas negara. Namun, GVC bukanlah suatu struktur yang tetap. Ia sangat dipengaruhi oleh dinamika pasar dan oleh intervensi negara melalui kebijakan seperti subsidi dan tarif. Kebijakan-kebijakan ini kerap memicu pergeseran lokasi produksi, baik ke dalam negeri (onshoring) maupun ke luar negeri (offshoring), dan pada akhirnya membentuk ulang alur kerja dan distribusi dalam sistem produksi global. (Gereffi, 2018)

Dalam bukunya, Gereffi menyoroti bahwa analisis GVC bertumpu pada dua fondasi utama: mekanisme tata kelola (governance) dan proses peningkatan nilai (upgrading). Tata kelola merujuk pada bagaimana alur produksi global diarahkan dan dikendalikan, biasanya oleh aktor dominan dalam industri yang disebut sebagai *lead firms*. Pola hubungan ini bisa sangat bervariasi, mulai dari interaksi pasar yang longgar hingga struktur hierarkis yang sepenuhnya terintegrasi. Perusahaan pemimpin ini bisa berupa produsen berskala besar di sektor berteknologi tinggi (*producer-driven*), atau perusahaan ritel dan pemilik merek global di sektor padat karya (*buyer-driven*). Di sisi lain, peningkatan nilai (*upgrading*) mengacu pada proses di mana pelaku, baik negara, perusahaan, maupun pekerja berupaya naik ke posisi yang lebih strategis dalam rantai produksi, yakni dengan berpartisipasi dalam aktivitas yang memberikan nilai tambah lebih tinggi. Dengan demikian, pendekatan GVC bukan hanya membantu memetakan lokasi aktivitas produksi, tetapi juga menyoroti bagaimana nilai ekonomi dihasilkan, ditangkap, dan didistribusikan di antara pelaku global yang saling terhubung.

Kebijakan negara yang bersifat intervensionis, seperti pemberian subsidi atau pengenaan tarif, memiliki kapasitas untuk merekonstruksi struktur rantai nilai global (GVC) secara signifikan. Instrumen-instrumen kebijakan ini kerap menjadi pemicu terjadinya relokasi proses produksi, baik dalam bentuk *onshoring* maupun *offshoring* (World Bank Group, 2023). Will Kelton (2024) mendefinisikan istilah *onshoring* sebagai pemulangan kembali aktivitas produksi ke dalam negeri, setelah sebelumnya dialihkan ke luar negeri. Sebaliknya, *offshoring* menggambarkan praktik pemindahan proses produksi ke negara lain, biasanya untuk alasan efisiensi biaya. Interaksi antara kebijakan ekonomi dan fenomena pergeseran lokasi produksi ini dapat dipahami melalui berbagai pendekatan (Kenton, 2024).

Pertama, melalui subsidi yang merupakan bentuk dukungan fiskal yang diberikan oleh negara kepada pelaku usaha domestik, dalam bentuk seperti insentif pajak, pinjaman dengan bunga rendah, atau dana hibah. Tujuan utamanya adalah menekan biaya produksi sehingga meningkatkan daya saing industri dalam negeri. Dalam kerangka GVC, kebijakan subsidi berperan penting dalam menarik kembali atau mempertahankan aktivitas bernilai tinggi, seperti riset dan pengembangan, manufaktur baterai, hingga produksi komponen strategis, agar tetap berada di dalam negeri.

Dengan memberikan insentif finansial yang signifikan, negara-negara berupaya menciptakan lingkungan investasi yang lebih menarik, mendorong perusahaan untuk melakukan *onshoring* produksi. Contoh konkret dari strategi ini adalah subsidi besar yang diberikan oleh pemerintah AS kepada industri sektor semikonduktor. Melalui CHIPS and Science Act, AS memberikan bantuan dana berupa hibah dan kredit pajak untuk pembangunan fasilitas manufaktur chip baru di AS. Setelah undang-undang ini disahkan, berbagai perusahaan semikonduktor raksasa seperti Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC) mengumumkan akan meningkatkan investasinya ke AS dari 12 miliar dollar ke 165 miliar dollar (TSMC, n.d.). Kasus ini menunjukkan secara gamblang bagaimana insentif negara dapat secara langsung memengaruhi keputusan lokasi dalam jaringan produksi global.

Kedua, tarif yang merupakan bea yang dikenakan terhadap barang impor, dengan tujuan menaikkan harga produk asing agar produk lokal menjadi lebih kompetitif. Walaupun tarif tidak serta-merta mengundang proses *onshoring* seperti subsidi, kebijakan ini menciptakan tekanan ekonomi yang mendorong perusahaan untuk merelokasi produksi. Ketika biaya impor meningkat akibat tarif, perusahaan asing bisa jadi memilih untuk memindahkan sebagian proses produksinya ke dalam negeri, agar dapat menghindari beban tarif tersebut. Dalam praktiknya, hal ini mendorong terjadinya *onshoring* melalui penanaman modal asing (FDI), di mana perusahaan asing membangun fasilitas produksi lokal untuk menjangkau pasar domestik secara lebih efisien (Gereffi, 2018).

#### **D. Penelitian Terdahulu**

Dalam melakukan penyusunan penelitian skripsi, peneliti melakukan kajian pada 3 penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan topik skripsi yang diangkat oleh peneliti. Penelitian tersebut membahas GDIP dan IRA, serta bagaimana respon UE dan AS terhadap masing-masing kebijakan tersebut. Pertama, penelitian yang berjudul “*How Europe Should Answer the US Inflation Reduction Act*” oleh David Kleimann, yang diterbitkan oleh *Bruegel* (2023). Penelitian ini mengkaji Undang-Undang Pengurangan Inflasi (IRA) AS tahun 2022 dan bagaimana IRA akan merugikan kapasitas daya saing UE. IRA merupakan undang-undang iklim yang mengandung subsidi manufaktur skala besar yang mendistorsi perdagangan, terutama melalui kewajiban *local content* dalam proses produksi yang dilarang oleh aturan WTO. IRA menyebabkan kekhawatiran bagi UE karena kemungkinan para pelaku industri hijau mengalihkan produksi mereka ke AS untuk mendapatkan insentif subsidi dan biaya produksi yang rendah.

Selain menganalisis dampak IRA terhadap UE dan sistem perdagangan global, penelitian tersebut juga membandingkan subsidi hijau AS dan UE, serta memberikan rekomendasi respon kebijakan kepada UE. Paket kebijakan IRA terdiri dari reformasi pajak, undang-undang energi dan iklim, dengan pengeluaran investasi dan subsidi terkait iklim sekitar \$400 miliar selama 10 tahun. Langkah-

langkah yang paling relevan dengan dampak internasional IRA adalah subsidi energi dan iklim, yang terbagi dalam tiga kategori.

Pertama, AS memberikan subsidi untuk pembelian kendaraan listrik, serta kredit pajak untuk mobil listrik sebesar 7500 dollar. Kedua, terdapat pemberian subsidi produksi untuk perusahaan teknologi bersih seperti baterai dan komponen pembangkit listrik terbarukan. Ketiga, IRA menyuntikkan subsidi untuk produsen listrik netral karbon, hidrogen, dan bahan bakar terbarukan lainnya. Untuk mendapatkan semua insentif subsidi tersebut, proses manufaktur akhir harus dilakukan di Amerika Utara. Persyaratan ini disebut sebagai *Local Content Requirements* (LCRs).

Menurut Kleimann (2023) IRA berhasil menarik rantai pasok masuk ke AS dan membuat harga listrik industri lebih rendah dibandingkan di UE. Perusahaan berlomba lomba untuk mendapatkan insentif subsidi agar bisa memproduksi dengan biaya lebih efisien. Kleimann berpendapat penggunaan subsidi dalam IRA bertentangan dengan aturan perdagangan multilateral karena masuk ke dalam kategori *prohibited subsidies* WTO. Ia meyakini preseden yang dilakukan AS dapat menjadi sinyal kuat bahwa LCRs dapat diterapkan oleh negara maju, sehingga memicu respon proteksionis di negara lain. Hal tersebut dapat berujung pada skenario *prisoner's dilemma* sehingga membuat perdagangan internasional lebih terfragmentasi dan kurang efisien.

Kedua, penelitian berjudul "*Asserting Trade Identity in the EU Response to the US Inflation Reduction Act*" oleh Maria Helena, yang diterbitkan oleh European University Institute (2023). Maria memberikan analisis mengenai pendekatan yang diambil oleh UE dalam merespon IRA. Pada tahap awal, negara-negara seperti Prancis dan Jerman sempat mendorong UE untuk merespons dengan strategi proteksionisme hijau versi Eropa, termasuk menerapkan strategi *Local Content Requirements* (LCRs). Namun, Presiden Komisi Eropa, Ursula Von der Leyen cenderung menghindari respons balasan semacam itu karena dikhawatirkan akan menggeser orientasi kebijakan perdagangan UE ke arah proteksionisme, yang

bertentangan dengan komitmen WTO dan prinsip liberalisasi perdagangan yang melekat dalam mandat institusional UE itu sendiri.

Seiring berjalannya waktu, pendekatan berbasis pasar semakin diterima sebagai strategi yang paling efisien dan hemat biaya untuk mendukung transisi hijau. Subsidi dianggap tidak cukup efektif dalam membangun daya saing jangka panjang (Crawford, 2023). Meniru pendekatan AS justru dikhawatirkan memicu kompetisi nol-sum antara dua blok ekonomi besar ini, yang bisa berkembang menjadi perlombaan subsidi yang merugikan kedua pihak. Dalam rilis resmi Komisi Eropa, perlindungan terhadap kepentingan strategis Eropa dan nilai-nilai perdagangannya harus dilakukan dalam kerangka sistem perdagangan yang terbuka, adil, dan berbasis aturan (European Commission, 2021). Dengan terganggunya rantai pasok global akibat pandemi COVID-19 dan perang di Ukraina, serta tantangan geopolitik dari Tiongkok dan dampak kebijakan perdagangan agresif AS, mempertahankan prinsip-prinsip dasar perdagangan bebas menjadi semakin penting bagi posisi normatif Eropa dalam sistem global. Identitas dalam ekonomi politik internasional yang dibentuk melalui interaksi ekonomi memungkinkan UE menjadikan situasi ini sebagai peluang untuk menegaskan kembali karakter kebijakan perdagangannya (Duina, 2019).

Sebagai gantinya, Eropa menjadikan paradigma perdagangan bebas sebagai landasan respons strategisnya (De Ville & Siles-Brügge, 2018), sembari menegaskan komitmennya terhadap nilai-nilai perdagangan dalam kebijakan iklim internal. Kebijakan seperti *Green Deal Industrial Plan* dan *Net-Zero Industry Act (NZIA)* menjadi cerminan pendekatan ini. Dari perspektif Eropa, kebijakan yang diskriminatif atau yang menimbulkan distorsi dalam arus perdagangan dan investasi global serta mendorong tindakan proteksionis balasan dari negara ketiga bukanlah instrumen efektif untuk mencapai tujuan iklim. Bagi UE, tujuan tidak membenarkan segala cara. Posen (2023) bahkan menilai bahwa perlombaan subsidi adalah strategi yang sempit dan kontraproduktif dalam memajukan agenda iklim global. Meski UE mengusung narasi nilai-nilai perdagangan, kebijakannya juga menunjukkan pergeseran menuju pendekatan unilateral dan berorientasi

geostrategis, sebagaimana tercermin dalam instrumen *Anti-Coercion* yang baru diluncurkan untuk menangkal tekanan ekonomi eksternal.

Antara tahun 2021 hingga 2023, UE telah memperkenalkan serangkaian kebijakan yang ditujukan untuk memperkuat sektor strategis dan mendukung agenda iklim, seperti *European Chips Act*, *Carbon Border Adjustment Mechanism*, dan *Foreign Subsidies Regulation (FSR)*. Namun, alih-alih fokus pada tindakan balasan, kebijakan-kebijakan tersebut dirancang untuk membangun daya saing jangka panjang. Dalam konteks relasi antara iklim dan perdagangan, UE berupaya menegaskan identitasnya sebagai kekuatan normatif (*normative power Europe*) yakni dengan tetap mengedepankan perdagangan bebas berbasis aturan melalui lembaga multilateral meskipun ada kecenderungan bergesernya peran menuju *geopolitical power Europe* (Couvreur, 2023). Helena (2023) meyakini, UE harus memilih untuk tidak melakukan aksi balasan melalui keterlibatan dalam perlombaan subsidi, maupun dengan mengajukan gugatan melalui mekanisme penyelesaian sengketa di WTO terhadap kebijakan diskriminatif AS yang bersifat non-tarif (*behind-the-border measures*). Langkah tersebut harus dihindari karena dikhawatirkan justru akan memperburuk kondisi rezim perdagangan multilateral yang saat ini tengah rapuh, akibat maraknya kebijakan sepihak dan kecenderungan proteksionisme dari berbagai negara.

Ketiga, penelitian berjudul “*The US Inflation Reduction Act and the EU Green Deal Industrial Plan*” oleh Ben Basset, yang diterbitkan oleh Global Counsel (2023). Penelitian ini memberikan tinjauan umum mengenai IRA dan respon UE terhadap kebijakan tersebut melalui Green Deal Industrial Plan (GDIP). Basset (2023) meyakini munculnya IRA di AS pada tahun 2022 dan respons UE melalui GDIP menandai pergeseran signifikan dalam lanskap kebijakan industri global, khususnya dalam konteks transisi energi hijau. Kedua inisiatif ini, meskipun memiliki tujuan mendasar yang sama yaitu untuk mendorong investasi industri hijau, secara struktural berbeda dalam mekanisme pendanaan, pendekatan dan mandat politik. Penelitian ini melihat dinamika antara AS dan UE dalam konteks ini lebih dari sekadar perlombaan subsidi, melainkan representasi dari konfigurasi

ulang ekosistem industri hijau yang lebih luas. Hal itu didorong oleh tujuan dekarbonisasi, dominasi teknologi, dan otonomi strategis di tengah ketegangan geopolitik yang meningkat.

IRA memiliki dua tujuan utama, yaitu memperkuat kapasitas manufaktur domestik dalam teknologi hijau dan mengurangi ketergantungan pada Tiongkok di sektor-sektor hijau. Ini adalah bagian dari upaya AS yang lebih luas untuk membangun kembali kepemimpinan dan kemandirian teknologi, dengan biaya fiskal yang dianggap sebagai investasi yang diperlukan. Sebagai respons, GDIP UE berupaya melawan tantangan dari AS dengan paket insentif dan reformasi regulasi sendiri. Inti dari GDIP adalah proposal untuk mengarahkan kembali sisa dana Pemulihan dan Ketahanan (RRF) sekitar €270 miliar untuk pinjaman yang dapat digunakan negara-negara anggota untuk proyek-proyek bantuan negara. GDIP juga akan memperpanjang fleksibilitas aturan bantuan negara UE, memungkinkan negara-negara anggota untuk memberikan dukungan yang ditargetkan untuk energi terbarukan dan proyek dekarbonisasi hingga tahun 2026. Salah satu fitur unik GDIP adalah konsep "*matching aid*," di mana UE dapat memberikan subsidi untuk mencegah pengalihan investasi dari UE akibat subsidi di AS atau wilayah lain. Selain itu, GDIP juga mencakup langkah-langkah terkait kebijakan keterampilan, perdagangan, dan peninjauan regulasi untuk merampingkan investasi (European Commission, n.d.).

Bessent (2023) menyoroti perbedaan signifikan dalam mekanisme penyaluran dana menciptakan asimetri antara kedua pendekatan ini. IRA AS, yang didanai secara federal, dapat menawarkan insentif yang lebih sederhana dan terpusat. Sebaliknya, UE memiliki sumber daya fiskal yang terbatas di tingkat pusat dan sangat bergantung pada anggaran negara anggota yang tunduk pada aturan persaingan UE yang ketat. Meskipun ada fleksibilitas sementara dalam aturan bantuan negara, subsidi UE masih dibatasi secara nominal dan sebagai persentase dari investasi. Desentralisasi pengambilan keputusan di UE juga dapat menyebabkan tindakan yang duplikatif dan fragmentasi dalam implementasi. Sementara itu, AS tidak memiliki uji serupa untuk subsidinya.

Prospek kedua kebijakan ini di masa depan juga berbeda. Di AS, meskipun ada kemungkinan perubahan, penghapusan total kredit pajak IRA kemungkinan besar akan sulit terjadi mengingat basis hukumnya yang kuat dan dukungan bipartisan di beberapa area. Sementara itu, di UE, meskipun perubahan kepemimpinan di Brussels tidak mungkin membatalkan GDIP, fokusnya akan bergeser ke finalisasi proposal legislatif kunci dan implementasi oleh otoritas nasional dan regional. Keterbatasan mandat dan kekuatan Komisi Eropa berarti sebagian besar instrumen, pendanaan, dan kondisionalitas akan diputuskan dan disebarkan di tingkat nasional.

Penelitian dari Bessent memberikan konklusi bahwasanya meskipun pendekatan dan kapasitas implementasi kedua kebijakan ini berbeda secara signifikan, keduanya tetap akan merubah lanskap rantai pasok global. Insentif yang ditawarkan kedua pihak dirancang untuk menarik investasi ke wilayah mereka, yang akan memengaruhi keputusan produksi dan tingkat keuntungan. Beberapa negara mungkin merasa perlu meniru atau menanggapi insentif tersebut meskipun biayanya tinggi, sementara yang lain memilih untuk mengambil keuntungan tanpa ikut berkontribusi atau justru melindungi diri dengan kebijakan perdagangan defensif. Secara umum, Bessent meyakini perubahan ini membuka peluang bagi perancangan kebijakan industri yang cerdas dan strategi transisi hijau yang efektif di dekade mendatang.