

Politik Inkonsistensi AS dalam Upaya Mengatasi Pemanasan Global: Hambatan Tarif Produk Panel Surya

Renny Candradewi Puspitarini[#]

[#] Prodi Administrasi Negara, Universitas Panca Marga, Jalan Yos Sudarso Pabean Dringu, Kota Probolinggo, 67271
E-mail: rennycandradewi@yahoo.com

Abstrak — Persoalan pemanasan global dan perubahan iklim menumbuhkan kepentingan sama di antara negara-negara di dunia. Pertemuan UN Climate Summit pada 2014 lalu telah memanggil negara-negara dunia untuk konsisten melaksanakan kebijakan yang mendukung upaya menekan pemanasan global. Presiden Barrack Obama menyeru agar konsistensi tersebut dilakukan secara serentak di seluruh dunia. Akan tetapi, seruan AS ini ternyata menghadapi persoalan ketika promosi energi alternatif justru tengah menghadapi tekanan. Studi kasus hambatan tarif produk panel surya membantu memahami kepentingan yang melatarbelakangi munculnya politik inkonsistensi AS. Menggunakan data yang diperoleh melalui riset kualitatif, tulisan berisi kesimpulan bahwa struktur pasar panel surya domestik yang bipolar serta kultur struktur politik domestik AS yang kental menjadi strategi AS untuk menjustifikasi inkonsistensi AS. Akibatnya, semangat AS menekan pemanasan global dan perubahan iklim mengundang keraguan. AS sebagai negara yang selalu terdepan dalam berbagai konferensi lingkungan internasional justru menjadi inkonsisten ketika dihadapkan pada kepentingan domestik.

Kata Kunci — politik inkonsistensi, hambatan tarif, produk panel surya, energi alternatif, pemanasan global, perubahan iklim

I. PENDAHULUAN

Persoalan pemanasan global dan perubahan iklim telah menumbuhkan kepentingan sama di antara negara-negara di dunia. Penyelenggaraan UN Climate Summit pada 23 September 2014 menjadi bukti serius agar usaha untuk menekan pemanasan global dapat dilakukan serentak di seluruh dunia. Negara yang diminta melakukan usaha yang sama besarnya adalah Amerika Serikat. Merespon permintaan [1].

Perang terhadap pemanasan global menuai tantangan dari negara berbasis manufaktur dan industri berat. Tindakan menekan pemanasan global dianggap merugikan sektor tersebut. Jika kedua sektor tersebut tertekan, maka perekonomian negara menjadi taruhannya. Hal ini yang menjadi embrio kontroversi komitmen AS terhadap usaha memajukan promosi energi alternatif sebagai solusi guna menekan laju pemanasan global dan perubahan iklim [2].

Di ranah domestik, promosi energi alternatif yang ramah lingkungan menghadapi tantangan. Menggunakan kebijakan hambatan tarif produk panel surya sebagai studi kasus memberi pemahaman baru untuk memahami seluk beluk tekanan tersebut. Tulisan ini mengkaji hambatan tarif perdagangan yang dikenakan Amerika Serikat pada produk panel surya impor China sejak 2012-2014 guna membangun kerangka penjelasan yang relevan terkait politik inkonsistensi. Tulisan yang menggunakan metode kualitatif dengan mengum-

pulkan data sekunder ini dimaksudkan untuk membuktikan munculnya politik inkonsistensi akibat perubahan struktur pasar panel surya domestik serta tingkat kultur struktur politik domestik AS.

Inkonsistensi dalam politik merupakan praktik yang tidak terpisahkan baik bagi politisi maupun bagi negara [3]. Salah satu contoh praktik inkonsistensi dalam politik ialah hasil penelitian Donald Blake [5] yang menyatakan inkonsistensi sering kali ditemukan pada simpatisan partai yang memiliki *dual loyalties*. Meskipun inkonsistensi seolah tidak dapat lepas dari politik, kajian tentang politik inkonsistensi masih terbatas. Bahkan penelitian politik inkonsistensi dalam sangkut paut kebijakan negara belum pernah dilakukan. Sebaliknya, karena lekat dengan perilaku individu, kajian inkonsistensi lebih mudah ditemukan dalam studi psikologi dan sosiologi. Meskipun topik inkonsistensi yang sering diulas umumnya memuat tentang *status inconsistency* dan *time inconsistency*, Akan tetapi, politik inkonsistensi pertama kali diteliti Mark Garnett [3]. Mark Garnett mengakui pada hakikatnya konsep politik inkonsistensi sangat lekat pada polisi dan setiap tindakannya. Donald Blake [4] mencontohkan persoalan inkonsistensi politik muncul pada simpatisan partai yang mempraktikkan *dual loyalties*. Dengan demikian politik inkonsistensi sangat lekat dengan kajian menggunakan unit analisis individual. Akibatnya kajian inkonsistensi di ranah politik menjadi terbatas. Meskipun demikian, Nicholas Bauer [5] telah mencoba mengaplikasikan *status inconsistency* ke dalam ranah negara. Dalam

tulisannya berjudul “How Do You Like Me: Status-Inconsistency Theory as an Explanation for China’s Use of Force” menjadi batu loncatan untuk memperkaya kajian tentang politik inkonsistensi. Hasil penelitiannya menyebutkan bahwa *status inconsistency* dapat menjelaskan penggunaan kekuatan oleh China.

Dalam hubungan internasional, inkonsistensi dipahami sebagai perangkat strategi untuk mencapai kepentingan yang lebih menguntungkan dari kesepakatan sebelumnya. Strategi ini merupakan hasil penelitian Raustiala dan Victor [6] yang membenarkan upaya negara yang dengan sengaja beralih pada aturan yang bertentangan dengan rezim yang ada dengan tujuan mengurangi dampak aturan rezim tersebut dalam kesepakatan yang berbeda [6]. Hal ini menegaskan bahwa terdapat kondisi yang memungkinkan bagi suatu negara untuk secara sadar menjadi inkonsisten dengan kesepakatan awal sehingga beralih untuk mencapai kesepakatan yang lain.

Mengingat penelitian mengenai politik inkonsistensi masih cukup terbatas, maka tulisan ini dibuat untuk melengkapi wacana politik inkonsistensi dan aplikasi kajian inkonsistensi ke dalam hubungan antarnegara.

II. KEMUNCULAN SENGKETA

Kasus pertama produksi dan manufaktur panel surya pertama kali terekam pada 19 Oktober 2011. Kasus ini melibatkan setidaknya empat negara yakni AS, China, Uni Eropa dan India. Di AS, Solar World (SolarWorld Industries America Inc.) memimpin penyidikan terhadap dugaan praktik *dumping*. Hasil penyidikan tersebut dikemas dalam suatu petisi yang dikirim ke DoC (Department of Commerce) pada tahun 2012. Petisi tersebut mewakili perusahaan-perusahaan yang memproduksi produk c-Si PV tertentu yang mewakili sedikitnya 25% dari total produksi domestik sejenis dan menyumbang lebih dari 50% (tepatnya 70%) produksi domestik produk sejenis [7][8].

Petisi pertama yang disampaikan SolarWorld ke DoC memuat hasil penyidikan tindakan-tindakan yang menyebabkan perdagangan tak adil antara produsen panel surya AS dengan produsen panel surya China. Namun, petisi ini belum cukup efektif untuk mengantisipasi impor yang terus membanjiri pasar panel surya AS. Meskipun petisi pertama telah menghasilkan penetapan bea imbalan dan bea *dumping* baru, impor panel surya dari China tetap meningkat dari \$1.2 juta di tahun 2010 menjadi \$1.7 juta di tahun 2012. Bahkan peningkatan ini diikuti oleh tren yang sama yakni kenaikan impor sebesar 24% yang terjadi di bulan September 2013, dibanding pada bulan yang sama tahun lalu [9].

Petisi pertama terbukti tidak cukup efektif membendung panel surya yang deras masuk ke pasar AS, petisi kedua kemudian diajukan ke DoC.

Perbedaan kedua petisi terletak pada dasar tuduhan praktik *dumping* yang dilakukan produsen China. Petisi pertama berisi pengenaan tarif pada panel surya yang diimpor dari China sedangkan petisi kedua berisi pengenaan tarif pada seluruh komponen yang diproduksi oleh produsen di luar China dengan maksud menghindari tarif yang ada [8]. Petisi kedua memuat beragam bukti pemberitaan adanya dugaan praktik *dumping* serta data yang menyebut adanya kerugian materiil secara signifikan yang diderita oleh produsen-produk panel surya AS.

III. PROSES PENYELESAIAN SENGKETA

Di tingkat internasional, sengketa panel surya telah diangkat ke meja WTO (World Trade Organization). China menggugat AS terkait tindakan pengenaan bea imbalan (*Countervailing Measures*) pada produk-produk tertentu – salah satunya yakni panel surya – dari China yang direkam dalam Dispute Settlement DS437 [10].

Pada 14 Juli 2014, panel mendistribusikan putusan ke seluruh negara-negara anggota. Panel membenarkan dan menolak sebagian klaim China. Pada 18 Desember 2014, Appellate Body (AB) mensirkulasikan laporan pada seluruh anggota. Adapun dalam laporannya, AB menyimpulkan (1) menolak banding AS dan membenarkan temuan panel bahwa China telah menghadirkan alasan-alasan hukum cukup kuat guna mengantarkan permasalahan dengan jelas. Ketika ditanya seputar putusan akhir WTO yang kurang menguntungkan AS, juru bicara USTR, Michael B Froman membela bahwa klaim China pun banyak ditolak oleh WTO dan AS berencana mengajukan penangguhan harmonisasi aturan yang ada hingga 2016 nanti [11]. Hal ini memungkinkan aktor domestik paling berpengaruh yakni DoC untuk segera melakukan tindakan hukum terhadap produsen panel surya China.

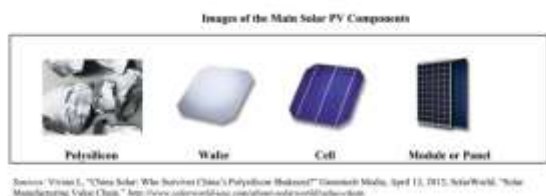
Sesaat setelah AS memberlakukan tarif pada produsen PV China, pemerintah China segera mengangkat kasus *antidumping* dan *countervailing duty* (AD/CVD) atas produk polysilicon yang diimpor dari AS dan Korea Selatan ke meja WTO. Pada Januari 2014, pemerintah China merespon tindakan AS dengan mengeluarkan tarif *antidumping* pada produsen *polysilicon* AS termasuk margin sebesar 57% untuk REC Silicon, 53.3% untuk Hemlock Semiconductor, dan 53.7% untuk MEMC (juga dikela sebagai SunEdison) [12]. Akan tetapi terdapat pengecualian yang berisi tarif tersebut tidak berlaku untuk impor ke China dari AS dari silicon yang digunakan untuk produksi modul yang ditujukan ekspor yang memungkinkan perusahaan AS tetap dapat menyuplai *polysilicon* bagi manufaktur China.

Meskipun sengketa telah mencapai kesimpulan di WTO, isu panel surya AS dan China tidak berhenti di meja WTO. Nasib industri panel surya AS masih

dipertanyakan. Kontroversi seputar industri panel surya AS masih berlangsung ke dalam ranah domestik AS. Hal ini disebabkan tidak lain oleh pertarungan kelompok kepentingan domestik serta ketegangan antaraktor di dalam domestik.

IV. PERTUMBUHAN PASAR PANEL SURYA AS

Kapasitas produksi panel surya domestik AS mencapai 715,000 kilowatts (kW) [13]. SEIA (Solar Energy Industries Association) menyatakan sektor produksi panel surya AS di tahun 2014 terdiri dari 75 lokasi produksi yang membuat komponen PV Primer seperti *polysilicon*, *wafers*, *cells*, *modules* dan *inverter* (karakteristiknya dapat dilihat pada gambar 1 di bawah ini) serta lebih dari 450 pabrik domestik yang membuat produk terkait PV seperti *hardware* dan perlengkapan produksi lainnya [14].



Gambar 1. Gambar komponen utama Panel Surya

Pabrik yang beroperasi membuat perlengkapan primer panel surya dan komponen terkait yang berlokasi di seluruh AS, sebagian besar terkonsentrasi di California, Oregon, Ohio, Texas, dan Washington. SolarWorld dan First Solar menyumbang hampir separuh dari total produksi domestik. Bahkan SolarWorld dikenal sebagai produsen panel surya terbesar di AS selama 40 tahun [15].

Pasar panel surya AS terdiri dari beragam produsen yang menduduki piramida produksi AS. SolarWorld bersama-sama First Solar dan Helios Solar Works merupakan pemain lama produsen panel surya. Sisanya terdiri dari industri hilir, industri hulu dan subsidier China. Industri panel surya hilir bergerak di sektor jasa instalasi, pembiayaan, pemeliharaan, penyedia perlengkapan pendukung dan distribusi yang berinteraksi langsung dengan konsumen akhir. Selain itu, juga terdapat industri hulu yang bergerak di bidang riset dan pengembangan (R&D) yang terlibat dalam proses manufaktur serta distribusi dan industri penyedia bahan baku berupa *polysilicon* yang sebagian besar diekspor ke China.

Pertumbuhan panel surya diwarnai oleh sejumlah produsen AS yang tutup produksi dan baru membuka cabang produksi baru. Sejumlah produsen panel surya yang tutup antara lain dirangkum dalam tabel 1.

Di antara sejumlah produsen panel surya yang tutup produksi, terdapat sejumlah kecil produsen yang berencana buka pabrik antara lain: 1366 Technologies Massachusetts dan Mission Solar Stion serta Suniva [16].

Tabel I
Daftar Produsen Panel Surya Yang Tutup Produksi

Selected Recent PV Facility Closures					
Company	Status	Year Opened	Year Closed	State	Products
Abound Solar	Closed	2009	2012	CO	Modules
Evergreen Solar Inc.	Closed	2008	2011	MA	Wafers
Helios USA	Closed	2010	2013	WI	Modules
HEPC Southwest Inc.	Closed	1995	2011	TX	Inverters
Nanostar	Closed	2009	2013	CA	Modules
MX Solar	Closed	2010	2012	NE	Modules
SolarWorld America	Closed	2007	2011	CA	Modules
Solar America Corp.	Closed	2008	2011	AZ	Modules
Solar Power Industries	Closed	2003	2011	PA	Cells, modules
Solyndra Inc.	Closed	2010	2011	CA	Modules
SpectraWatt Inc.	Closed	2009	2011	NY	Cells
BP Solar	Closed	1998	2012	MD	Cells, modules
Energy Conversion Devices	Closed	2003	2012	MI	Cells, modules
Suntech	Closed	2010	2013	AZ	Modules
Stary Solar	Closed	2003	2014	TN	Modules
Sanyo	Closed one factory	2003	2012	CA	Wafers

Source: SEIA, Annual Market Reports, 2010, 2011, 2012, and 2013.

Kelompok produsen ini memiliki pandangan masing-masing menyikapi kebijakan hambatan tarif perdagangan AS. Hal ini menyebabkan kepentingan domestik terkotak-kotak yang tercermin dari struktur pasar yang bipolar antara pro-hambatan tarif dan anti-hambatan tarif. Pemain lama menghendaki hambatan tarif tetap berjalan karena kekhawatiran akan persaingan tidak sehat dan kelangsungan industri panel surya domestik, Sementara industri hilir, industri hulu dan cabang produsen panel surya China di AS, menghendaki sebaliknya. Kelompok industri ini menganggap hambatan tarif akan merugikan industri ini lebih luas serta mengikis hubungan dagang dua negara.

V. SUMBER-SUMBER INKONSISTENSI AS

A. *Bipolarisme Pasar Panel Surya Domestik*

Paparan sebelumnya menjelaskan kelompok produsen panel surya AS dan posisi di tengah-tengah isu hambatan tarif produk panel surya yang terdiri atas industri hulu, hilir, pemain lama serta subsidier produsen China. Konsekuensinya, pasar panel surya domestik AS telah mengalami pergeseran. Pergeseran ini menyumbang polemik bagaimana pihak-pihak yang berkepentingan tersebut saling menyumbang pandangan terkait hambatan tarif panel surya. Perbedaan pandangan ini merupakan cermin bahwa pasar domestik AS kini tidak lagi bersifat unipolar.

Tidak dapat dipungkiri, masuknya pemain besar China akibat liberalisasi perdagangan menyebabkan struktur pasar panel surya AS mengalami perubahan. Selain itu, derasnya investasi China yang masuk ke AS yang memungkinkan produsen panel surya China mendirikan cabang di AS, juga disinyalir menyumbang polarisasi kepentingan industri domestik yang lebih kental. Kepentingan domestik yang lebih kental. Kepentingan domestik yang terpolarisasi juga dikatalisasi oleh kelompok kepentingan lain seperti lembaga riset dan institusi berwenang di China. Kedua kepentingan ini selain menambah ketebalan konflik kepentingan, juga

menyumbang dalam membawa isu ke level internasional seperti adjudikasi WTO dan membantu memperluas ruang lingkup isu ke ranah pemanasan global dan perubahan iklim serta energi terbarukan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pasar domestik yang bergeser dari unipolar ke bipolar telah menyumbang inkonsistensi AS.

B. Kultur Struktur Politik Domestik

Tulisan Burn dan Peltason [17] menyiratkan kompleksitas politik domestik AS yang tidak dapat diabaikan sehingga menambah kekentalan inkonsistensi AS. Tingkat kultur struktur politik domestik dapat dikenali dari adanya model otoritas yang terkoordinasi, pergeseran kebijakan, rendahnya perwakilan konstituen di parlemen, ideologi pasar bebas, perhatian rendah terhadap perubahan iklim serta kepentingan domestik sebagai prioritas.

1) Model Otoritas Terkoordinasi

Seperti halnya negara-negara maju di Uni Eropa, AS sangat potensial untuk mengembangkan dan memelihara industri berbasis teknologi maju seperti industri energi terbarukan. Namun AS tidak berbagi visi yang sama konsistennya dengan negara-negara rekannya di Uni Eropa ketika berhubungan dengan energi terbarukan. Sejak Protokol Kyoto tidak sampai ke meja Senat, AS sulit lepas dari pandangan pesimis tentang konsistensi AS dalam mengembangkan sumber-sumber energi terbarukan [18].

Menurut Mir R Damaška, sistem hukum di AS merupakan suatu model "otoritas koordinasi" yang terdiri dari sejumlah kekuasaan yang bersama-sama membawahi isu yang sama. Struktur politik yang demikian membuat koordinasi dalam merumuskan suatu kebijakan menjadi sulit dilakukan, dan hanya dapat tercapai melalui konsensus sejumlah otoritas terkait [19]. Model otoritas ini memungkinkan lima puluh negara bagian mengatur energi listrik masing-masing melalui sejumlah kebijakan yang berbeda sementara logistik listrik secara nasional dikelola oleh pemerintah nasional [19][20]. Ketentuan komponen penyusun energi terbarukan di setiap negara bisa berbeda sebagaimana target yang dimiliki. Tujuh negara bagian misalnya memiliki standar portofolio energi terbarukan (RPS – *renewable portfolios*) yang berisi ketentuan dan keharusan utilitas lokal untuk memasok sejumlah persen energi listrik dari sumber energi terbarukan. Tujuh negara bagian telah secara sukarela menetapkan RPS masing-masing sedangkan 29 negara lain (District of Columbia and Puerto Rico) baru-baru ini memberlakukan kewajiban RPS [21]. Sementara California menjadi negara bagian paling ambisius yang baru-baru ini mengumumkan target 33% sumber listriknya berasal dari energi terbarukan pada 2020 nanti [22]. Kesimpulannya, AS memiliki kebijakan yang beragam pada tingkat negara bagian,

dengan lebih dari separuh negara bagian mengharuskan adanya sumbangan dari sumber energi terbarukan, dan sisanya memilih untuk tidak meletakkan kebijakan energi terbarukan sebagai prioritas.

Salah satu sumber inkonsistensi lain berasal dari pemisahan kekuasaan. Kultur politik di AS mengakibatkan arah politik AS ditentukan oleh pandangan dua partai besar di AS. Di tingkat senat, saat ini partai dominan yang menduduki sebagian besar kursi ialah Partai Demokrat. Sedangkan di tingkat HoR (House of Representatives), partai yang dominan menduduki kursi ialah Partai Republik. Masing-masing partai memiliki pandangan spesifik seputar kebijakan energi terbarukan.

Partai Demokrat cenderung skeptis bahwa konsumen memiliki informasi cukup untuk membuat keputusan yang cermat dan tepat sehingga Partai Demokrat banyak berbicara tentang proses pengambilan kebijakan dilakukan secara terpusat dan kontrol harga diserahkan pada sejumlah ahli (ekspertis). Sedangkan Partai Republik umumnya berpandangan skeptis terhadap pengambilan kebijakan dapat dilakukan secara efisien dari puncak ke bawah. Mereka juga skeptis bahwa sekelompok ahli (ekspertis) mampu mempertimbangkan dengan cermat dan tepat biaya akan suatu kebijakan. Mereka skeptis para ahli tersebut mampu mengukur dengan cermat tingkah laku manusia yang cenderung terkonstruksi sosial guna menyusun mekanisme paling tepat. Menurut Partai Republik, uji coba (*trial-error*) mampu mengatasi persoalan lebih baik, selama insentif diberikan dengan tepat, daripada keputusan terpusat. Intinya, Partai Demokrat cenderung lebih menyukai pengambilan kebijakan dilakukan secara terpusat sedangkan Partai Republik meyakini dunia terlalu rumit, dan pengetahuan bersifat tidak sempurna sehingga lebih menyukai adanya proses penemuan terjadi begitu saja di dalam pasar [23].

Model otoritas terkoordinasi seperti yang dipaparkan di atas menyebabkan perumusan kebijakan terkait promosi energi terbarukan menjadi sulit dilakukan. Hal ini ditambah pula oleh fakta sejarah yang menyatakan bahwa sejak pemerintahan Presiden Henry Truman hingga Presiden Ronald Reagan, kebijakan energi terbarukan di AS tidak mendapat arahan yang jelas. Strum dan Strum [24] menyebutnya hal tersebut disebabkan oleh carut-marut kebijakan karena setiap presiden hadir dengan prioritas kebijakan yang berbeda.

2) Pergeseran Kebijakan

Rendahnya konsistensi AS juga berhubungan erat dengan kebijakan yang selalu berubah dari satu presiden ke presiden berikutnya. Hal ini dapat dikenali dari pola perumusan kebijakan energi terbarukan terkait energi surya (*solar energy*) sejak masa Presiden Truman, Nixon, Carter dan Ronald Reagan [25].

Hal yang sama juga terulang pada masa pemerintahan Presiden Bush dan Presiden Barack Obama.

Perjalanan kebijakan energi panel surya AS tidak melalui jalan yang mulus. Hal ini dapat dilihat melalui kendala menurut Strum dan Strum yang dapat digolongkan menjadi tiga yakni (1) politik energi, (2) sektor pekerjaan umum swasta atau *utilities*, dan kebijakan internal institusi energi AS yang menghambat kemajuan panel surya di AS [24].

dapat dikenali partai demokrat dan partai republik memiliki visi energi yang berbeda. Partai demokrat cenderung memiliki inisiatif untuk mengembangkan energi alternatif di luar ketergantungan energi konvensional. Presiden yang berbagi visi tersebut antara lain Harry S Truman (1945-1953), Jimmy Carter (1977-1981), dan Presiden Barack Obama (2008 – sekarang). Sedangkan presiden dari partai republik cenderung untuk mempertahankan pemakaian energi konvensional sebagai sumber energi utama. Presiden condong pada dominansi energi konvensional antara lain Ronald Reagan (1981-1989) dan George Bush (2001-2009).

Berbeda dengan Jerman yang memiliki komitmen jangka panjang untuk investasi energi terbarukan selama 20 tahun ke depan yang memungkinkan para pengembang untuk mendanai proyek di bidang tersebut (Freshfields Bruckhaus Deringer LLP, 2008). Akan tetapi, sampai akhir masa pemerintahan kedua Barack Obama, AS masih belum memiliki regulasi hukum yang sah dan mengikat guna mengatasi persoalan pemanasan global dan perubahan iklim [25].

3) *Minim Konstituen di Parlemen*

Kendala ketiga ialah rendahnya pendukung energi terbarukan di tingkat konstituen. Meskipun terdapat sebagian kecil para pendukung energi terbarukan, mereka pada umumnya tidak sebesar pendukung atas energi konvensional dan umumnya saat ini belum mewakili secara signifikan dalam proses politik di AS.

Promosi energi terbarukan juga terkendala oleh serangkaian proses pemilihan perwakilan di lembaga baik HoR (*House of Representative*) dan Senat AS. Terdapat suatu kritik terkait promosi energi terbarukan. Hal ini yang ikut melemahkan semangat mewakili konstituen pemerhati lingkungan di perwakilan HoR dan Senat AS. Ditambah juga dengan fakta, bahwa jumlah konstituen ini tidak cukup banyak untuk menyaingi konstituen pendukung energi konvensional seperti minyak bumi, batubara dan gas alam – yang baru-baru ini sedang dirintis oleh AS.

4) *Ideologi Pasar Bebas*

Faktor kultur politik kedua yang menjadi kendala rendahnya konsistensi AS dalam pengembangan energi terbarukan, ialah kuatnya ideologi pasar bebas di AS. Ideologi pasar bebas yang dimaksud ialah pandangan bahwa sumber energi konvensional masih

mencukupi untuk kebutuhan global. Bahkan Tad W Patzek, PhD, Kepala Petroleum dan Geosystems Engineering Department di University of Texas, Austin dan David Pimentel, PhD, Professor of Emeritus of Ecology and Evolutionary Biology, University of Cornell menyatakan dalam tulisannya “Thermodynamics of Energy Production from Biomass” bahwa sampai kapanpun sumber energi alternatif (panel surya, pembangkit listrik tenaga angin, dan biomass) tidak akan dapat menggantikan sumber energi yang selalu tersedia, yakni nuklir, sumber energi fosil, dan pembangkit listrik tenaga air [26].

Pendukung ideologi pasar bebas lainnya berasal dari perusahaan besar yang bergerak di bidang utilitas dan batubara, minyak dan gas alam. Perusahaan ini sebagian besar merupakan perusahaan multinasional yang beroperasi di banyak negara dan menyumbang porsi pendapatan signifikan bagi AS. Perlu diketahui, sistem listrik di AS umumnya didominasi oleh perusahaan swasta, dan beberapa di antaranya, begitu pula dengan perusahaan besar batubara dan minyak, sangat berpengaruh dalam melobi setiap perubahan dalam struktur energi AS saat ini. ExxonMobil, dalam studi yang dirilis pada Februari 2006 dalam tulisan berjudul “Tomorrow’s Energy: A perspective on Energy Trends, Greenhouse Gas emissions and Future Energy Options”, menyangsikan ketersediaan panel surya dan sumber energi lainnya dapat menggantikan sumber energi utama saat ini karena permintaan energi total sumber energi tersebut masih sangat terbatas dan investasi yang ditanamkan untuk mewujudkannya masih sangat mahal. Tulisan ini juga menyiratkan permintaan global akan sumber energi konvensional saat ini masih akan berjalan hingga beberapa dekade ke depan [27]. Oleh karena itu, sulit bagi perusahaan energi terbarukan untuk berkompetisi dalam mendapatkan pengaruh melobi pemerintah AS berhadapan dengan perusahaan energi konvensional mengingat perusahaan energi konvensional memiliki sejarah pengaruh lobi lebih panjang dan berpengaruh dalam pemerintah AS [28].

5) *Perhatian Rendah atas Perubahan Iklim*

Uni Eropa seringkali berbicara tentang perubahan iklim dan pemanasan global baru kemudian membicarakan persoalan ketahanan energi ketika menyatakan posisi dan visi dalam berbagai pertemuan internasional. Hal berkebalikan terjadi di AS, AS dalam setiap pertemuan internasional selalu mengangkat problem ketahanan energi dulu baru pemanasan global dan perubahan iklim. Hal ini sedikit mewakili pandangan masyarakat AS terkait isu tersebut.

Suatu survei Gallup yang diadakan pada Maret 2011 menyatakan perubahan iklim global menjadi pertimbangan paling rendah terkait isu lingkungan di antara masyarakat AS. Masyarakat AS menempatkan

persoalan lingkungan lainnya lebih tinggi daripada isu pemanasan iklim global. Setidaknya hanya 51% masyarakat AS yang menganggap perubahan iklim global sebagai ancaman serius [29]. Angka ini belum cukup bagi pemerintah AS untuk menelurkan kebijakan guna secara konsisten menapaki kebijakan yang sama seperti negara-negara lainnya, utamanya Uni Eropa. Struktur politik AS dirancang sehingga hanya jika terdapat suatu konsesus yang kuat untuk didelegalisasi [30].

Lima komponen di atas menyumbang kultur politik domestik AS yang pada suatu tingkat lebih kental dan kompleks sehingga dapat disimpulkan bahwa kultur politik domestik AS cukup tinggi. Kompleksitas yang cukup tinggi ini membawa rumusan kebijakan menjadi lebih sulit untuk harmonis dengan kepentingan internasional.

Politik domestik yang demikian menyumbang pada inkonsistensi daripada konsistensi sebagaimana yang diharapkan dunia internasional. Inkonsistensi yang dimaksud digabung dengan situasi pasar domestik yang bipolar dapat dijelaskan pada tabel di bawah ini:

TABLE II
KONDISI SUMBER INKONSISTENSI AS

struktur pasar domestik	Tipe pasar (domestik)		Bipolar (divergensi)
	Pro-hambatan tarif (anti-liberalisasi pasar)	Anti-hambatan tarif (pro-liberalisasi pasar)	
kultur struktur politik domestik	(1) konservatif	(2) liberalisasi	(3) konservatif
tingkat tinggi – high level	(4) konservatif	(5) konservatif	(6) konservatif
tingkat rendah – low level	(1) konservatif	(2) konservatif	(3) konservatif

Kultur struktur politik domestik yang Kompleksitasnya cukup kental atau kulturnya cukup tinggi bersamaan dengan struktur pasar panel surya domestik AS yang bersifat bipolar menjadi sumber inkonsistensi AS sehingga AS menerapkan hambatan tarif pada produk panel surya impor. Hal ini menegaskan situasi yang diilustrasikan pada kotak nomor 3 yakni jika struktur pasar domestik AS bersifat bipolar (tersusun atas pro-hambatan tarif dan anti-hambatan tarif) sementara tingkat kultur struktur politik domestik cukup tinggi, maka pemerintah AS akan cenderung inkonsisten

VI. KESIMPULAN

Faktor utama yang menjadi sumber inkonsistensi pemerintah AS dalam menekan pemanasan global dan perubahan iklim terkait produk panel surya impor dari China yang dikenakan hambatan tarif berasal dari struktur pasar domestik yang bipolar serta kultur struktur politik domestik yang cukup tinggi yang kental kompleksitas yang memungkinkan inkonsistensi menjadi strategi AS untuk mengabaikan semangat menekan pemanasan global dan perubahan iklim. Akibatnya semangat AS untuk mempromosikan panel surya sebagai salah satu usaha untuk menekan pemanasan global dan perubahan iklim cenderung rendah.

Struktur pasar panel surya domestik AS yang bipolar menyebabkan sulit untuk memaksa

pemerintah AS konsisten dengan semangat menekan pemanasan global dan perubahan iklim. Bipolarisme tersebut berasal dari kelompok kepentingan yang terdiri dari industri hulu, hilir, subsidiier produsen panel China di AS, pemain lama serta lembaga riset yang relevan. Masing-masing kelompok yang mewakili pro-hambatan tarif dan anti-hambatan tarif memiliki pandangan yang sulit diabaikan dalam mempengaruhi putusan pemerintah AS.

Selain struktur pasar panel surya domestik AS, inkonsistensi juga disumbang oleh kultur struktur politik AS. Struktur politik AS kental dengan multikoordinasi. Sementara itu, sejarah kebijakan energi terbarukan AS sejak era Presiden Truman hingga Barrack Obama lekat dengan pergeseran kebijakan yang bersifat politis sehingga kebijakan terkait energi terbarukan khususnya panel surya selalu mengalami pergeseran dari era pemerintahan satu ke pemerintahan lainnya dengan tingkat keberlanjutan yang sangat rendah sekali. Tidak hanya itu, isu energi terbarukan khususnya panel surya masih memiliki perwakilan yang rendah di parlemen dibandingkan dengan isu lain seputar batubara, minyak bumi serta gas bumi. Akibatnya, perwakilan di parlemen enggan mengangkat isu panel surya sebagai prioritas. Terakhir, politik AS masih kental dengan ideologi pasar bebas yang menolak kebijakan pemerintah condong menekan konsumsi energi konvensional.

Penelitian ini membawa pada kesimpulan bahwa isu pemanasan global seharusnya tidak menjadi momok bagi negara-negara berbasis industri dan manufaktur. Terdapat solusi untuk menjembatani tantangan tersebut yakni dengan menggunakan panel surya sebagai alternatif menekan laju pemanasan global. Tulisan ini dapat menjadi acuan guna meluruskan asumsi yang kurang tepat bahwa tidak selamanya teknologi ramah lingkungan merupakan barang mewah dan tidak terjangkau oleh konsumen di tingkat rumah tangga. Negara dapat menjalankan komitmen dan konsisten menekan laju pemanasan global dan perubahan iklim dengan memungkinkan panel surya terjangkau bagi seluruh konsumen akhir dengan harga se-ekonomis mungkin. Dengan demikian, negara-negara yang menjadi subyek tuduhan pemanasan global dapat beralih menggunakan panel surya sebagai sumber energi. Hal ini membuka potensi pasar baru yakni pasar energi terbarukan yang mulai diminati negara-negara berkembang. Membuka pasar baru di sektor ini memungkinkan adanya transfer teknologi dari negara maju ke negara berkembang dengan semangat dan kepentingan yang sama menekan pemanasan global dan perubahan iklim.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terimakasih kepada seluruh pihak yang membantu agar tulisan ini dapat selesai tepat waktu. Penulis secara khusus mengucapkan terimakasih kepada Dr. Poppy S Winanti, MPP., M.Sc. yang telah meluangkan waktu dan kesabaran dalam membimbing penulis selama proses tulisan ini dibuat. Penulis juga menghargai dan berterimakasih atas masukan yang diberikan oleh Dr. Nanang Pamuji Mugasejati dan Dr. Maharani Hapsari, MA. Tidak lupa kepada seluruh civitas akademika Universitas Panca Marga tempat penulis mengabdikan ilmunya, penulis menyampaikan banyak-banyak terimakasih.

DAFTAR PUSTAKA

- [1]. (2014). The White House website: Remarks by the President at U.N. Climate Change Summit. [Online]. Available <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/23/remarks-president-un-climate-change-summit>
- [2]. C. Davenport. (2014, January 23). The New York Times: Industry Awakens to Threat of Climate Change. [Online]. Available <http://mobile.nytimes.com/2014/01/24/earth/threat-to-bottom-line-spurs-action-on-climate.com>
- [3]. M. A. Garnett, (2007). "An Essay on Inconsistency in Politics. Government and Opposition: an international journal of comparative politics", 29(1), 97-108.
- [4]. D. E. Blake, (1982). "The Consistency of Inconsistency: Party Identification in Federal and Provincial Politics". *Canadian Journal of Political Science*, 15(04), 691-710.
- [5]. N. S. Bauer, "How do you like me: status inconsistency theory as an explanation for China's use of force". M.A. Thesis. University of Georgetown. 2010.
- [6]. K. Raustiala, & D. G. Victor, (2004). "The Regime Complex for Plant Genetic Resources". *International Organization*, 03-19(03-19).
- [7]. D. (2011). SolarWorld Press Release: SolarWorld and coalition of U.S. solar manufacturers petition to stop unfair trade by China's state-sponsored industry. [Online]. Available <http://www.solarworld-usa.com/newsroom/news-releases/news/2011/domestic-solar-manufacturers-petition-to-stop-unfair-trade-by-china.aspx>
- [8]. E. Wesoff, (2015). Greentech Media: A Setback for SolarWorld and a Trade Case Win for Chinese Solar Manufacturers. [Online]. Available <http://www.greentechmedia.com/articles/read/A-Setback-for-SolarWorld-and-a-Trade-Case-Win-for-Chinese-Solar-Manufacture>
- [9]. (2013). Department of Commerce : Solar Cells and Panels: Imports for Consumption 2010 to September 2013 CIF Values in US\$. Washington DC: Department of Commerce.
- [10]. (2014). WTO: United States -- Countervailing Duty Measures on Certain Products from China AB-2014-9. [Online]. Available https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds437_e.htm
- [11]. I. Clover, (2014). PV magazine: what impact will the WTO ruling have on the US solar industry. [Online]. Available http://m.pv-magazine.com/news/details/beitrag/what-impact-will-the-wto-ruling-have-on-the-solar-industry_100015752/
- [12]. (2013). MOFCOM Press Release: MOFCOM Announcement No. 63 of 2013 on the Preliminary Ruling of the Countervailing Investigation Against Imports of Solar-Garde Polysilicon Originated in the United States. [Online]. Available http://insidetrade.com/iwppfile.html?file=sep2013%2Fwto2013_2877c.pdf
- [13]. M. D. Platzer, (2015). US Solar Photovoltaic Manufacturing Industry Trends Global. Washington DC: Congressional Research Service.
- [14]. SEIA. (2014). Data provided to CRS from its National Solar Database. SEIA.
- [15]. S. Lozanova. (2014). Triplepundit: New Solar Tariff on China May Slow Recent U.S. Solar Boom. [Online]. Available <http://www.triplepundit.com/2014/06/new-solar-tariff-china-may-slow-recent-u-s-solar-boom/>
- [16]. (2013). 1366 Technologies Press Release.: 1366 Technologies Celebrates Opening of New Manufacturing Facilities. [Online]. Available <http://1366tech.com/1366-technologies-celebrates-opening-of-new-manufacturing-facility/>
- [17]. J. Burns, & J. Peltason, (1960). *Government by the People*. New York: Prentice Hall.
- [18]. D.E. Elliott, (2013). "Why the United States Doesn't Have a Renewable Energy Policy". *Environmental Law Institute*.
- [19]. M. R. Damaška, (1989). *Structures of Authority and Comparative Criminal Procedure*. In *The Faces of Justice and State Authority: a comparative approach* (p. 84). Connecticut: Yale University Press.
- [20]. J. P. Tomain, & R. D. Cudahy, (2004). *Energy Law in Nutshell*.
- [21]. R. J. Pierce, (1994). *The State of the Transition to Competitive Markets in Natural Gas and Electricity*.
- [22]. (2013). Database of State Incentives for Renewables & Efficiency. [Online]. Available <http://www.dsireusa.org/summarymaps/index.cfm?ee=1&E=1>
- [23]. B. Signs, (2011). 33 "Percent California RPS". *Energy Daily* (April 13), 2.
- [24]. D. Brooks, (2011). Where Wisdom Lives. [Online]. Available <http://www.nytimes.com/2011/06/07/opinion/07brooks.html?r=1>
- [25]. H. Strum, & F. Strum, (1983, Summer). "American Solar Energy Policy 1952-1982". *Environmental Review*, 7(2), 135-154.
- [26]. M. R. Grossman, (2010). "Climate Change and Law". *The American Journal of Comparative Law*, 58(Supplement : Welcoming the World: U.S. National Reports to the XVIIIth International Congress of Comparative Law), 223-255.
- [27]. T. W. Patzek, & D. Pimentel, (2005). "Thermodynamics of Energy Production from Biomass". *Critical Reviews in Plant Sciences*.
- [28]. ExxonMobil. (2006). *Tomorrow's energy: a perspective on energy trends, greenhouse gas emissions and future energy options*. Texas: Irving.
- [29]. Subcommittee on Multinational Corporations. (1975). *Multinational Oil Corporation and U.S. Foreign Policy (Report together with individual views to the committee on Foreign Relations United States Senate by the Subcommittee on Multinational Corporations ed.)*. Washington: Government Printing Office.
- [30]. Gallup Politics. (2013). Water Issues Worry Americans Most, Global Warming Least. [Online]. Available <http://www.gallup.com/poll/146810/water-issues-worryamericans-global-warming-least.aspx>
- [31]. Freshfields Bruckhaus Deringer LLP. (2008). New German Renewable Energies Act Adopted July 2008. [Online]. Available <http://www.freshfields.com/publications/pdfs/2008/july16/23382.pdf>