



POLICY RESEARCH REPORT | APRIL 2026



GREAT Institute
GREAT THINKING, GREAT NATION

Agreement on Reciprocal Trade (ART) Indonesia–Amerika Serikat:

Dampak Struktural dan Implikasi Kebijakan Ekonomi

Adrian Nalendra Perwira, Yossi Martino, Trisha Devita Indraswari, Ani Asriyah



GREAT Institute
GREAT THINKING, GREAT NATION

Policy Research Report

Agreement on Reciprocal Trade (ART)
Indonesia - Amerika Serikat:

Dampak Struktural dan Implikasi Kebijakan Ekonomi



**Agreement on Reciprocal Trade (ART) Indonesia - Amerika Serikat:
Dampak Struktural dan Implikasi Kebijakan Ekonomi**

All Rights Reserved

Tim Penulis

Adrian Nalendra Perwira

Yossi Martino

Trisha Devita Indraswari

Ani Asriyah

GREAT Institute

Jalan Taman Gunawarman Timur No.15, Jakarta Selatan 12110.

Diterbitkan di Jakarta, April 2026

Daftar Isi

5	Ringkasan Eksekutif
9	Latar Belakang
14	FUNGSI 1: Rezim Tarif dan Kepastian Akses Pasa
33	FUNGSI 2: Reformasi Daya Saing
44	FUNGSI 3: Infrastruktur Regulasi Digital
50	FUNGSI 4: Integritas Rantai Pasok
60	FUNGSI 5: Paket Penyeimbang Komersial
67	Rekomendasi Kebijakan
74	Kesimpulan
76	Referensi



Presiden Prabowo Subianto dan Presiden Trump Teken Perjanjian Timbal Balik Bersejarah, Tongkat Baru Aliansi Ekonomi RI – AS di Washington, D.C., pada 19 Februari 2026.

Ringkasan Eksekutif

Laporan ini menelaah *Agreement on Reciprocal Trade* (ART) antara Indonesia dan Amerika Serikat sebagai lebih dari sekadar kesepakatan penurunan tarif. Alih-alih membacanya sebagai *Free Trade Agreement* (FTA) klasik, laporan ini menempatkan ART sebagai paket geoekonomi berlapis yang menggabungkan akses pasar, reformasi daya saing, tata kelola digital, integritas rantai pasok, dan penyeimbangan komersial ke dalam satu kerangka yang saling terkait. Untuk menangkap kompleksitas tersebut, laporan ini memetakan ART ke dalam lima fungsi yang saling menopang: Rezim Tarif dan Kepastian Akses Pasar, Reformasi Daya Saing, Infrastruktur Regulasi Digital, Integritas Rantai Pasok, serta Paket Penyeimbang Komersial. Dengan kerangka ini, laporan berupaya menilai bukan hanya manfaat dagang yang ditawarkan ART, tetapi juga penyesuaian struktural yang dituntut dari Indonesia.

Pada fungsi akses pasar, laporan menemukan bahwa manfaat ART bersifat selektif, tidak otomatis, dan sangat bergantung pada implementasi. Hasil negosiasi memang menempatkan Indonesia pada cap tarif 19 persen, tetapi posisi ini belum identik dengan manfaat operasional yang langsung berlaku penuh di perbatasan AS. Selain itu, distribusi manfaatnya juga tidak merata. Sebagian komoditas primer dan barang tertentu memperoleh perlakuan yang lebih ringan, sementara sektor manufaktur padat karya—seperti tekstil, *apparel*, alas kaki, furnitur, hasil laut, dan produk kulit—tetap menghadapi tekanan tarif dan persaingan yang ketat. Dalam konteks ini, mekanisme *tariff rate quota* (TRQ) 0 persen untuk tekstil dan *apparel* menjadi instrumen yang paling penting, karena hanya mekanisme inilah yang berpotensi cukup besar untuk mengubah kalkulasi *sourcing* secara material. Namun efektivitasnya masih bergantung pada finalisasi volume kuota, kejelasan mekanisme, dan kesiapan industri domestik untuk menyesuaikan struktur inputnya.



Pada fungsi reformasi daya saing dan infrastruktur regulasi digital, laporan menunjukkan bahwa ART memang membawa potensi efisiensi, tetapi disertai konsekuensi strategis yang signifikan. Pengurangan hambatan nontarif, penyederhanaan prosedur, dan penurunan *shadow tariffs* pada prinsipnya dapat memperbaiki biaya usaha dan memperdalam integrasi perdagangan. Namun pada saat yang sama, pelonggaran instrumen seperti TKDN, penguatan disiplin hak kekayaan intelektual, liberalisasi jasa, komitmen arus data lintas batas, pembatasan lokalisasi data, serta disiplin terhadap pajak layanan digital dapat mempersempit fleksibilitas Indonesia dalam menjalankan strategi industrialisasi, tata kelola digital, dan pembangunan kapasitas domestik jangka panjang. Dengan demikian, biaya ART tidak hanya muncul dalam bentuk tarif, tetapi juga dalam bentuk potensi penyusutan *policy space* nasional.

Pada fungsi integritas rantai pasok dan paket penyeimbang komersial, laporan menegaskan bahwa ART juga harus dibaca dalam konteks keamanan ekonomi dan penataan ulang arsitektur perdagangan global. Indonesia didorong untuk semakin kompatibel dengan jaringan rantai pasok yang dianggap “terpercaya” oleh Amerika Serikat, termasuk pada isu teknologi, mineral kritis, dan pengendalian kebocoran manfaat perjanjian ke pihak ketiga. Di sisi lain, ART juga memuat *purchase commitments*, fasilitasi investasi, dan skema penyeimbangan komersial yang dirancang untuk membantu menutup defisit bilateral AS. Hal ini membuka peluang pada beberapa komoditas dan sektor, tetapi juga menciptakan risiko *trade diversion* dan distorsi pasar domestik apabila implementasinya tidak dikelola secara hati-hati. Analisis laporan ini menunjukkan bahwa pada beberapa komoditas—seperti kedelai, LPG, kapas, dan sebagian aviasi—peningkatan impor dari AS relatif lebih realistis. Namun pada kelompok lain, terutama *man-made fibers* (MMF), penyesuaian rantai pasok akan jauh lebih berat karena pangsa AS di pasar Indonesia masih sangat kecil.

Temuan *trade diversion* memperlihatkan bahwa peluang ekonomi terbesar dari perubahan arsitektur tarif global justru tidak semata berasal dari selisih tarif, melainkan dari perpindahan *sourcing* dari Cina ke pemasok alternatif. Namun di sejumlah sektor penting, Indonesia belum menjadi penerima utama relokasi tersebut. Di sektor garmen, furnitur, elektronik, dan sebagian alas kaki, negara-negara seperti Vietnam, Bangladesh, Kamboja, dan India justru bergerak lebih cepat. Hal ini menunjukkan bahwa tarif yang relatif kompetitif saja belum cukup. Faktor seperti kapasitas produksi, reliabilitas rantai pasok, kecepatan eksekusi, kepastian kontrak, dan kredibilitas mekanisme preferensi

tetap menjadi penentu utama dalam keputusan *buyer* global. Karena itu, manfaat ART akan sangat ditentukan oleh kemampuan Indonesia mengubah preferensi hukum menjadi keuntungan komersial yang benar-benar berjalan.

Secara umum, laporan ini menunjukkan bahwa ART membuka peluang komersial, tetapi juga membawa biaya strategis yang nyata. Dalam jangka pendek, manfaat ekonominya bersifat selektif dan tidak merata. Dalam jangka menengah dan panjang, ART berpotensi memengaruhi struktur ekonomi Indonesia melalui perubahan pada tata kelola perdagangan, digitalisasi, rantai pasok, dan komitmen komersial. Implikasi kebijakan utamanya adalah perlunya membedakan secara jernih antara hasil negosiasi dan manfaat yang benar-benar berlaku operasional, mempercepat finalisasi TRQ yang kredibel, mengarahkan potensi *trade diversion* ke sektor yang paling realistis, serta menjaga agar reformasi yang didorong ART tidak berkembang menjadi pelemahan bertahap terhadap instrumen industrialisasi nasional. Dengan demikian, pertanyaan utamanya bukan lagi apakah ART “baik” atau “buruk”, melainkan apakah Indonesia mampu mengelola implementasinya sehingga manfaat komersialnya terkunci, sementara biaya strategisnya tetap terkendali.



Presiden Republik Indonesia Prabowo Subianto mendapat apresiasi langsung dari Presiden Amerika Serikat Donald Trump atas kepemimpinan, ketegasan, serta kontribusi aktif Indonesia dalam mendorong perdamaian global pada Inaugural Meeting Board of Peace yang digelar di Donal Trump United States Institute of Peace, Washington, D.C., Amerika Serikat, Kamis (19/02/2026).

Latar Belakang

Dalam beberapa tahun terakhir, arsitektur perdagangan global bergerak menjauh dari imajinasi lama: dunia yang stabil, *rule-based*, dan makin terbuka lewat liberalisasi tarif. Kita memasuki fase yang lebih volatil di mana tarif, standar regulasi, dan akses pasar dipakai sebagai instrumen negosiasi berbasis *leverage*, dan kepastian kebijakan menjadi komoditas yang semakin mahal.

Ilustrasi paling gamblang dari volatilitas ini adalah putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat. Pada 20 Februari 2026, MA AS menyatakan *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA) tidak memberi dasar hukum untuk pengenaan tarif global. Pemerintah AS kemudian beralih dengan mengganti tindakan tarif berbasis IEEPA menjadi *surcharge* (biaya tambahan) sementara sebesar 10 persen selama 150 hari melalui Section 122 Trade Act (sementara kerangka hukum Section 122 sendiri memungkinkan *surcharge* hingga 15 persen (Chung & Kruzel, 2026; The White House, 2026a, 2026b)).

Dalam konteks ketidakpastian inilah *Agreement on Reciprocal Trade* (ART) Indonesia–AS perlu dibaca. Kesepakatan ini bukanlah *Free Trade Agreement* (FTA) klasik yang mendefinisikan keberhasilan sebatas pada penurunan tarif atau meluasnya akses pasar. ART lebih tepat dibaca sebagai manifestasi dari *deep trade* di era *leverage-based*. Fokusnya telah bergeser dari sekadar mengurus tarif di perbatasan (*border measures*) menuju sinkronisasi kebijakan domestik (*behind-the-border*) yang menentukan apakah suatu produk atau jasa benar-benar bisa masuk pasar, mulai dari standar teknis, prosedur sertifikasi, akses data lintas batas, syarat investasi, hingga aturan platform digital. Sebagaimana dicatat dalam *World Trade Report* (World Trade Organization, 2011), jika *shallow integration* bertumpu pada tarif dan kuota, *deep trade* memperluas kerja sama hingga ke jantung regulasi domestik suatu negara. Artinya, biaya dan manfaat riil dari ART tidak terletak pada angka tarif semata, melainkan pada seberapa jauh ruang kebijakan dan arsitektur regulasi Indonesia akan berubah bersamanya.

Kesepakatan ini bukanlah fenomena yang eksklusif menyasar Indonesia atau bentuk pendiktean sepihak yang terisolasi. Halaman resmi *United States Trade Representative* (USTR) menunjukkan bahwa format ART sudah digunakan pada sejumlah mitra (misalnya Malaysia, Kamboja, El Salvador, Guatemala, Argentina, Bangladesh, Taiwan, Ekuador, dan Indonesia), sehingga ART Indonesia perlu ditempatkan sebagai bagian dari gelombang *template* perjanjian resiprokal AS yang lebih luas (Office of the United States Trade Representative, 2026).

Dari kacamata geoekonomi, arsitektur *deep trade* hari ini juga mengalami "sekuritisasi" yang pekat. Isu-isu yang dulu dianggap murni komersial seperti tata kelola data, teknologi, mineral kritis, dan rantai pasok, kini kerap dibingkai secara tegas sebagai urusan keamanan pasokan (*security-of-supply*) dan pembentukan jaringan tepercaya (*trusted networks*). Penelitian Farrell & Newman (2019) mengenai *weaponized interdependence* mengingatkan kita tentang bagaimana tingginya ketergantungan pada jaringan global dapat diubah menjadi sumber daya koersif melalui penguasaan *chokepoints* (titik kendali) pada infrastruktur data, teknologi, maupun rantai pasokan fisik. OECD (2025) menekankan bahwa kekhawatiran ini menguat seiring meningkatnya konsentrasi pada input strategis, kompleksitas rantai pasok, dan risiko *economic coercion*; respons kebijakan yang sering muncul adalah diversifikasi dan kerja sama antar "*trusted partners*" untuk mengurangi kerentanan pasokan. Membaca ART melalui lensa ini memperjelas mengapa klausul-klausul di dalamnya menjangkau jauh melampaui urusan tarif melainkan juga upaya memetakan dan mengamankan *chokepoints* strategis di tengah kompetisi global yang makin tajam.

Elemen "sekuritisasi" itu tampak jelas dalam teks ART. Di sisi ekonomi digital, ART memuat larangan pajak layanan digital yang diskriminatif (Pasal 3.1) dan komitmen mengenai arus data atau pengakuan kecukupan perlindungan data (Pasal 3.2), serta larangan menjadikan transfer teknologi atau akses *source code* sebagai syarat berbisnis (Pasal 3.4, dengan pengecualian untuk pengadaan pemerintah). Di sisi rantai pasok dan keamanan ekonomi, ART memuat komitmen terkait *equipment/platform security* dan *export controls* (misalnya Pasal 5.2 dan Pasal 5.3). Lalu pada fungsi komersial, ART menonjolkan mineral kritis dan tujuan rantai pasok yang aman dan terdiversifikasi (Pasal 6.1), serta paket komitmen pembelian dengan nilai indikatif hingga USD 33 miliar (Annex IV).

Berangkat dari kerangka pemikiran tersebut, laporan kebijakan ini membedah ART Indonesia–AS sebagai sebuah cetak biru transformasi struktural. Secara analitis, kajian ini memetakan anatomi ART ke dalam lima fungsi yang saling menopang:

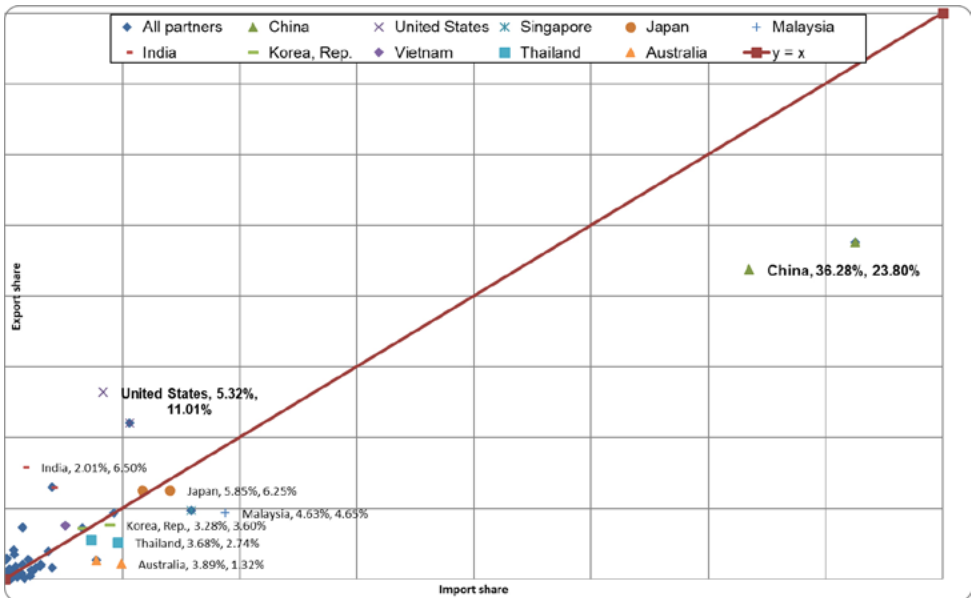
1. **Rezim Tarif dan Kepastian Akses Pasar:** Fungsi yang paling menyita perhatian publik, mencakup perlakuan tarif, penetapan kuota, serta pengamanan akses pasar secara resiprokal di tengah ancaman restriksi global.

2. **Reformasi Daya Saing:** Eliminasi *shadow tariffs* atau hambatan nontarif (NTB) dan friksi administratif yang selama ini memicu eskalasi biaya dan ketidakpastian logistik. Ini meliputi perombakan rezim lisensi impor, harmonisasi penilaian kesesuaian (*conformity assessment*), operasionalisasi standar SPS dan sertifikasi halal, hingga fasilitasi kepabeanaan.
3. **Infrastruktur Regulasi Digital:** Penetapan arsitektur pengaturan ekonomi digital di masa depan. Fungsi ini mengamankan arus data lintas negara (*cross-border data flows*), merespons isu pajak layanan digital, serta menghapus kewajiban lokalisasi dan pemaksaan transfer teknologi (termasuk *source code*) sebagai syarat masuk pasar.
4. **Integritas Rantai Pasok:** Mekanisme pertahanan untuk menjaga integritas kesepakatan dari kebocoran (*leakage*) dan praktik *transshipment*. Fungsi ini secara langsung merespons tren sekuritisasi ekonomi modern dengan memastikan terbentuknya rantai pasok yang tepercaya dan tidak dapat diintervensi oleh pihak ketiga.
5. **Paket Penyeimbang Komersial:** Instrumen geoekonomi yang menjahit titik temu kepentingan politik-ekonomi kedua belah pihak. Fungsi ini mengatur tata kelola mineral kritis, jaminan investasi strategis, penegakan disiplin terhadap BUMN dan subsidi, pengaturan industri padat karya seperti tekstil, hingga komitmen pembelian absolut (*purchase commitments*).

Kerangka lima fungsi ini dirancang untuk menjaga ketepatan pembacaan ART melintasi dua horizon waktu yang berbeda. Dalam jangka pendek, analisis diarahkan pada perubahan insentif yang memicu *trade diversion* dan realokasi (*re-routing*) perdagangan maupun investasi. Kajian ini memisahkan komoditas yang benar-benar terdampak oleh perubahan tarif dan NTB, dari komoditas yang secara historis sudah menikmati tarif rendah (*low-tariff base*) sehingga dampak ART-nya akan relatif marginal.

Sementara itu, dalam jangka panjang, analisis bergeser pada pertanyaan struktural: sejauh mana ART memperdalam *deep trade* melalui sinkronisasi regulasi *behind-the-border*. Fokus utamanya adalah mengukur bagaimana kesepakatan ini memengaruhi ruang kebijakan (*policy space*) Indonesia pada sektor teknologi, data, dan hilirisasi, guna memastikan posisi kita tetap terkalibrasi di tengah fragmentasi global dan kompetisi “*trusted networks*”.

Gambar 1. *Trade Geometry* Indonesia

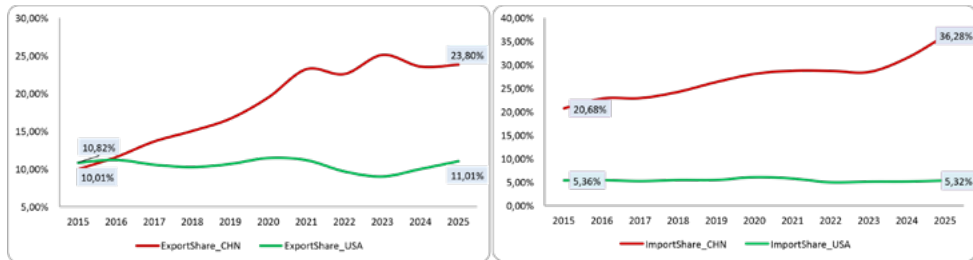


Sumber: WITS (2026)

Untuk memahami mengapa perubahan rezim tarif AS dan desain ART berimplikasi besar bagi Indonesia, kita perlu melihat struktur eksposur perdagangan Indonesia saat ini. Gambar 1 memetakan pangsa impor dan ekspor Indonesia menurut mitra dagang. Polanya memperlihatkan dua hal: Cina terutama tampil sebagai sumber pasokan (pangsa impor besar), sementara Amerika Serikat lebih menonjol sebagai pasar tujuan ekspor (pangsa ekspor relatif lebih besar daripada impor). Struktur eksposur ini menjelaskan mengapa kebijakan tarif AS menjadi tuas *leverage*, sekaligus mengapa ART berpotensi memicu *trade diversion* pada sisi impor maupun *re-routing* investasi berbasis ekspor.

Gambar 1 dan 2 menunjukkan perubahan struktural yang menjadi konteks geoekonomi ART. Selama tahun 2015–2025, pangsa ekspor Indonesia ke Cina naik tajam (dari sekitar 10 persen menjadi kisaran 23,8 persen), sementara pangsa ekspor ke AS relatif stabil di sekitar 10–11 persen. Di sisi impor, polanya lebih jelas: pangsa impor dari Cina meningkat konsisten (sekitar 20 persen menjadi sekitar 36 persen), sedangkan pangsa impor dari AS tetap kecil dan datar (di kisaran 5%). Intinya, dalam satu dekade terakhir, keterkaitan perdagangan Indonesia dengan Cina semakin dalam—baik sebagai pasar ekspor maupun sebagai sumber pasokan—sementara peran AS cenderung stabil dan lebih menonjol sebagai pasar tujuan dibanding sebagai pemasok input.

Gambar 2. *Share* Ekspor Indonesia ke Cina dan AS 2015-2025; *Share* Impor Indonesia ke Cina dan AS 2015-2025



Sumber: WITS (2026)

Implikasi bagi pembacaan ART adalah dua lapis. Pertama, karena AS bukan pemasok utama input Indonesia, perubahan tarif AS terutama bekerja melalui kanal pendapatan ekspor dan prospek investasi berbasis ekspor, bukan melalui biaya input. Kedua, karena Cina adalah pemasok dominan dan makin dominan, setiap strategi “*re-routing*” perdagangan akibat ART (misalnya *purchase commitments* atau pengalihan pemasok) harus dibaca dalam kerangka *balancing* di mana Indonesia berupaya menjaga akses ke pasar AS di tengah volatilitas kebijakan dagang, tanpa mengabaikan fakta bahwa struktur pasokan domestik masih sangat bertumpu pada Cina. Dengan kata lain, ART paling tepat dipahami sebagai upaya mengurangi satu sumber risiko (ketidakpastian akses pasar AS) di tengah ketergantungan struktural yang lain (pasokan dari Cina).

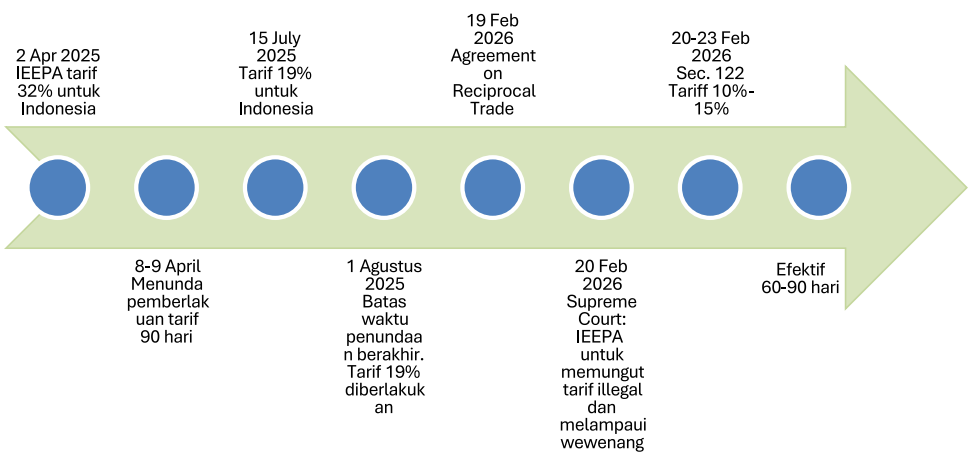
FUNGSI 1:

Rezim Tarif dan Kepastian Akses Pasar

Dinamika ART bermula dari apa yang oleh Gedung Putih disebut sebagai “*Liberation Day*”: momen ketika AS menaikkan tarif resiprokal berbasis IEEPA dan Indonesia melalui *Executive Order* 14257. Dalam paket ini, Indonesia masuk dalam kelompok negara yang dikenai tarif tambahan 32 persen. Dalam kerangka *leverage-based negotiation*, angka 32 persen itu bukan sekadar tarif, melainkan instrumen tekanan untuk mendorong konsesi *behind-the-border*. Setelah proses negosiasi, AS kemudian menyampaikan penyesuaian perlakuan tarif terhadap Indonesia menjadi 19 persen, dan paket komitmen tersebut dikunci dalam *Agreement on Reciprocal Trade* (ART) pada 19 Februari 2026 (Office of the United States Trade Representative, 2026; The White House, 2025).

Namun, perubahan lanskap hukum AS berikutnya mengubah rezim “*reciprocal tariff*” berbasis IEEPA dan AS beralih ke *surcharge* sementara di bawah *Section 122 Trade Act of 1974* sebagai baseline pungutan yang berlaku luas sambil menunggu kepastian rezim berikutnya (The White House, 2026a).

Gambar 3. Lini Masa Penerapan Tarif Resiprokal



Sumber: Berbagai sumber, diolah

Yang krusial dari linimasa pada Gambar 1 bukan sekadar kronologinya, melainkan apa yang berlaku *de facto* di perbatasan hari ini. Selama ART belum berlaku atau *entry into force* (EIF), perlakuan tarif *ceiling* atas ekspor Indonesia ke AS pada prinsipnya mengikuti struktur pungutan yang diterapkan *U.S. Customs and Border Protection (CBP)*. Struktur ini terdiri dari tarif dasar *Most-Favoured-Nation* (MFN) ditambah *global surcharge Section 122*, serta instrumen spesifik lain seperti *Section 232/301* atau bea masuk AD–CVD bila relevan.

Dengan kata lain, ART belum otomatis mengubah biaya masuk di pelabuhan AS sebelum mekanisme EIF terpenuhi. Oleh karena itu, evaluasi kebijakan yang objektif harus membedakan antara rezim tarif yang berlaku saat ini dan perubahan insentif yang ditawarkan oleh ART. Bagian berikut menguji materialitas perubahan tersebut dengan ukuran *trade-weighted exposure*.

1.1. Anatomi Cakupan Tarif: 27,8 persen yang tersembunyi di balik "1.819 Produk"

Perdebatan publik sering berhenti pada angka 1.819 produk yang mendapat tarif nol. Namun, dalam analisis ekonomi perdagangan, yang lebih relevan bukan jumlah *tariff lines*, melainkan berapa porsi nilai ekspor (*trade-weighted*) yang benar-benar berada dalam daftar produk yang memperoleh 0 persen *additional duty* di bawah ART. Penting ditegaskan jika 0 persen dalam konteks ART merujuk pada 0 persen *additional duty (reciprocal surcharge)*, bukan berarti seluruh bea masuk menjadi 0 persen, karena tarif dasar MFN tetap berlaku.

Untuk menilai besaran cakupan tersebut, kajian ini menggunakan basis data impor Amerika Serikat dari Indonesia pada level HS 6-digit untuk tahun 2025¹ dari World Integrated Trade Solution (WITS) Bank Dunia, yang mengakses data UN Comtrade. Basis ini dipilih karena bea masuk dipungut di perbatasan AS dan karenanya data sisi importir lebih dekat dengan basis insiden tarif riil yang dihadapi komoditas.

1. Pendekatan HS6 digunakan sebagai *common denominator* untuk pemetaan awal karena *Schedule ART* menggunakan basis nomenklatur *tariff line* AS (HTSUS) sementara data perdagangan lintas negara tidak selalu kompatibel pada digit nasional (7–10). Presisi penuh pada level *tariff line* memerlukan data HTS10 (US importer) dan pemetaan yang lebih granular.

Metode pemetaan dilakukan sebagai berikut: setiap pos HS6 pada data impor AS ditandai sebagai “*covered 0 percent*” apabila HS6 tersebut muncul dalam *Schedule 2A/2B* dokumen ART. Dengan pendekatan ini, total impor AS dari Indonesia pada 2025 tercatat sekitar USD 36,5 miliar² (setara Rp 612,4 triliun), dan nilai yang terpetakan ke daftar 0% mencapai sekitar USD 10,1 miliar (setara Rp 169,5 triliun). Dengan demikian, *share* cakupan 0 persen (*p*) berada pada kisaran 27,8 persen dari keranjang impor AS dari Indonesia.

Hasil ini memberi implikasi yang sederhana namun penting: dalam kerangka tarif tambahan (*additional duty*) yang dikunci ART, beban rata-rata *additional duty* “efektif” yang akan dihadapi oleh ekspor Indonesia merupakan rata-rata tertimbang (*weighted average*) dua kelompok, yakni kelompok *covered* yang dikenai 0 persen dan kelompok *non-covered* yang dikenai batas atas (*cap*) 19 persen.

Secara formal ditunjukkan dengan persamaan:

$$\bar{t}_{ART} = 0 \cdot p + 19\% \cdot (1 - p) = 19\%(1 - p)$$

Dengan $p = 0,278$, maka $\bar{t}_{ART} \approx 13,7\%$. Angka ini merupakan *benchmark* yang dapat dibandingkan dengan skenario *counterfactual* (rezim *surcharge* global AS yang saat ini berlaku)—sebesar 10 persen *ad valorem* (bersifat sementara selama 150 hari) dengan kenaikan ke 15 persen sebagai opsi maksimum *Section 122* yang sudah diumumkan. Perbandingan terhadap *additional duty* ini, dengan tarif dasar MFN berlaku, implikasinya menjadi dua skenario.

Pertama, jika dibandingkan dengan *surcharge* global *flat* sebesar 10 persen, pemberlakuan ART justru menghasilkan beban rata-rata *additional duty* yang lebih tinggi (13,7 persen). Terhadap total nilai impor sekitar USD 36,5 miliar, selisih ini secara statik mengekspos eksportir dengan tambahan beban sekitar USD 1,3–1,4 miliar (sekitar Rp 23 triliun). Namun, jika *surcharge* AS bereskalasi

ke batas maksimum 15 persen secara flat, ART akan menghasilkan *net saving*³ sekitar USD 464 juta (sekitar Rp 7,9 triliun).

Kesimpulannya, nilai kesepakatan ART baru akan bertransformasi menjadi instrumen "*tariff relief*" (keringanan tarif) yang sesungguhnya apabila *surcharge global* AS bergerak mendekati angka 15%, atau jika rezim tarif spesifik negara kembali mendominasi. Namun, selama *baseline global* bertahan di angka 10 persen, keranjang pengecualian (*carve-out*) dalam ART tidak serta-merta memberikan keunggulan komparatif berupa rata-rata tarif yang lebih ringan bagi Indonesia.

1.2. Asimetri Sektoral: Komoditas Menang, Padat Karya Tertinggal

Angka agregat cakupan pembebasan tarif (*additional duty* 0 persen) memang memberi *benchmark* yang berguna, tetapi ia belum menampilkan sebuah asimetri sektoral yang krusial secara politik-ekonomi. Tabel 1 merangkum sektor-sektor utama (HS2) berdasarkan nilai impor AS dari Indonesia dan menunjukkan pola yang konsisten: (i) sektor-sektor padat karya utama nyaris tidak mendapat perlindungan tarif (cakupan 0 persen), (ii) beberapa komoditas berbasis sumber daya alam memiliki cakupan sangat tinggi, dan (iii) sektor manufaktur bernilai besar seperti elektronik hanya mendapatkan cakupan parsial.

3. *Net saving* adalah selisih beban pembayaran *additional duty* di perbatasan AS antara skenario ketiadaan ART (*flat* 15%) dan pemberlakuan ART, dengan bobot nilai impor AS dari Indonesia per HS6. Tergantung pada dinamika *pass-through*, penghematan ini dapat bermanifestasi sebagai: (i) ruang penurunan harga jual ritel di pasar AS, (ii) penebalan margin keuntungan importir, atau (iii) peningkatan daya saing harga dan volume ekspor Indonesia. Perlu dicatat, estimasi awal ini belum mengkalkulasi efek interaksi dengan tarif MFN dasar, bea masuk anti-dumping spesifik-produk, maupun pergerakan dinamis kuota komoditas. Angka ini secara empiris menunjukkan bahwa pengecualian (*carve-out*) dalam ART cukup material, namun penentuan "keunggulan total" ART akan sangat bergantung pada implementasi elemen non-tarif dan arsitektur hukum perdagangan AS ke depannya.

Tabel 1. Cakupan 0 Persen *Additional Duty* pada Sektor Utama Impor AS dari Indonesia (HS2, 2025)

Kelompok	Sektor	HS	Nilai (juta USD)	Coverage 0%
Padat karya – nyaris tidak tercakup	Alas kaki	64	3.059,5	0%
	Pakaian rajut	61	2.585,1	0%
	Pakaian tenun	62	2.237,7	0%
	Ikan & hasil laut	03	1.122,6	0%
	Produk kulit & tas	42	999,2	0%
	Furnitur & kasur	94	1.680,2	3%
	Subtotal		11.684,3	~0,4% (tertimbang)
Manufaktur besar – cakupan parsial	Elektronik	85	8.043,6	33,6%
	Karet & produk karet	40	1.839,2	42,8%
	Mesin & peralatan	84	1.690,5	46,7%
	Subtotal		11573,3	~37,0% (tertimbang)
Komoditas & intermediate – cakupan tinggi	Palm oil & lemak nabati	15	2.443,5	92,6%
	Kakao & produk	18	784,4	~100%
	Kopi, teh & rempah	09	585,0	100%
	Aneka bahan kimia	38	1.248,2	79,4%
	Subtotal (4 sektor)		5.061,1	~91,3% (tertimbang)

Sumber: ITC Trade Map yang bersumber dari UN Comtrade, dipetakan ke Schedule 2A/2B ART (diolah penulis).

Kelompok padat karya menjadi titik paling sensitif. Tiga sektor pakaian jadi: pakaian rajut (HS61), pakaian tenun (HS62), dan alas kaki (HS64) secara kolektif menyumbang sekitar USD 7,9 miliar impor AS dari Indonesia pada 2025, dengan cakupan 0 persen *additional duty*. Jika ditambah ikan dan hasil laut dan produk kulit dan tas, total nilai ekspor yang sama sekali tidak mendapat preferensi tarif di ART mencapai sekitar USD 10 miliar, atau sekitar 27 persen dari total impor AS dari Indonesia pada 2025. Jika furnitur dan kasur (HS94) dimasukkan, total eksposur yang tidak atau hampir tidak mendapat perlindungan tarif mendekati USD 11,8 miliar—hampir seluruhnya dari sektor yang mempekerjakan jutaan pekerja di sentra-sentra industri padat karya.

Sebaliknya, sektor yang menikmati cakupan tertinggi didominasi komoditas berbasis sumber daya alam dan sebagian barang antara (*intermediate goods*). Minyak sawit dan lemak nabati (HS15) memiliki cakupan 92,6 persen; sementara kakao (HS18) serta kopi, teh, dan rempah (HS09) menikmati perlindungan tarif nyaris 100 persen. Sementara itu, sektor manufaktur terbesar, elektronik (HS85), memiliki cakupan parsial ($\pm 33,6$ persen), sehingga mayoritas nilai ekspor elektronik tetap berada pada kelompok rentan (*non-covered*).

Pola ini mencerminkan pilihan desain kebijakan yang memiliki konsekuensi distributif yang nyata. Produk yang mendapat 0 persen *additional duty* umumnya adalah komoditas dengan ketergantungan tenaga kerja rendah, rantai nilai yang relatif pendek, dan basis produsen yang lebih sempit. Sementara itu, produk yang tetap terkena 19 persen *additional duty* justru berasal dari sektor yang menghidupi jutaan pekerja garmen, alas kaki, pengolahan ikan, dan furnitur. Dalam terminologi distribusi manfaat perdagangan, ART—setidaknya pada fungsi akses pasar—secara *de facto* lebih menguntungkan eksportir komoditas daripada eksportir manufaktur padat karya.

Dari sudut pandang negosiasi ke depan, temuan ini mengidentifikasi tiga prioritas renegotiasi yang paling material. Pertama, memasukkan pakaian rajut, pakaian tenun, dan alas kaki ke dalam daftar 0 persen *additional duty*, yang secara statik akan menambah nilai ekspor terlindungi sebesar USD 7,9 miliar dan akan menaikkan *coverage share* dari 27,8 persen menjadi sekitar 49 persen (dengan asumsi nilai perdagangan konstan). Kedua, memperkuat cakupan furnitur yang dengan nilai USD 1,7 miliar namun cakupan hanya 3 persen, sektor ini merupakan sektor bereksposur tinggi. Ketiga, memastikan cakupan hasil laut mengingat potensi ekspor perikanan Indonesia yang belum sepenuhnya terealisasi.

1.3. Dari Defisit ke Persaingan: Mengapa 19 Persen Bukan Akhir Cerita

Membaca arsitektur tarif resiprokal AS tidak bisa dilepaskan dari anatomi neraca perdagangan bilateralnya. Dari data UN Comtrade, Indonesia secara konsisten menjalankan surplus perdagangan yang besar dengan AS. Pada 2025, Indonesia mengekspor sekitar USD 31,0 miliar ke AS sementara mengimpor hanya USD 12,8 miliar dari AS—menghasilkan surplus bagi Indonesia (atau defisit bagi AS) sebesar USD 18,2 miliar, dengan rasio ekspor terhadap impor sebesar 2,4 kali. Surplus ini konsisten selama satu dekade terakhir, bergerak antara USD 8,2 miliar (2018) hingga USD 18,2 miliar (2025) seiring pertumbuhan ekspor Indonesia yang jauh melampaui pertumbuhan impornya dari AS.

Tren defisit yang melebar inilah titik api yang memicu desain tarif resiprokal AS. Bagi Washington, defisit bilateral yang besar adalah tuas pengungkit (*leverage*) yang paling efektif untuk memaksa konsesi *behind-the-border*. Dalam konteks ini, ART pada dasarnya adalah instrumen negosiasi untuk mengelola dan memitigasi tekanan tersebut.

Jika dibedah lebih dalam, komposisi impor Indonesia dari AS mencerminkan komposisi yang sebagian besar bukan barang konsumsi, melainkan input produksi dan komoditas. Impor ini didominasi oleh bahan bakar mineral dan LPG (HS27) sebesar USD 3,5 miliar, diikuti mesin dan peralatan (HS84) senilai USD 1,8 miliar, biji-bijian dan *oil seeds* (HS12) sebesar USD 1,0 miliar), elektronik (HS85) sebesar USD 947 juta, hingga pakan ternak (HS23) senilai USD 591 juta.

Oleh karena itu, *purchase commitments* dalam ART—termasuk komitmen pembelian kapas, LPG, gandum, dan pesawat dari AS—dapat dibaca sebagai instrumen eksplisit oleh AS untuk mempersempit defisit bilateralnya. Dalam kerangka negosiasi ini, kesepakatan tarif resiprokal 19% yang diturunkan dari 32 persen dapat dibaca sebagai harga negosiasi yang dibayar Indonesia untuk mendapat waktu dan ruang mengisi *purchase commitments* sambil menjaga sebagian besar arsitektur kebijakan domestiknya tetap utuh. Pemahaman ini penting sebelum kita membandingkan posisi Indonesia dengan negara pesaing: angka 19 persen lebih tepat dibaca sebagai hasil tawar yang belum otomatis menutup ruang tekanan lanjutan, terutama karena implementasi *purchase commitments* dan isu keamanan ekonomi tetap dapat memengaruhi hubungan dagang berikutnya. Kemampuan Indonesia memenuhi komitmen pembelian akan menentukan apakah tekanan Washington untuk menuntut konsesi tambahan di putaran berikutnya akan mereda atau justru tereskalasi.

Namun, tarif setara bukan berarti daya saing setara. Tarif resiprokal AS bekerja sebagai *relative pricing* terhadap pesaing. Yang menentukan apakah *buyer* AS memindahkan *sourcing* ke Indonesia bukan angka 19 persen itu sendiri, melainkan selisihnya terhadap negara-negara yang memperebutkan pasar yang sama, ditambah faktor non-tarif seperti skala industri, kepastian pasokan, *lead time*, dan kepatuhan (*compliance*) rantai pasok. Karena itu, Tabel 2 tetap relevan sebagai peta persaingan *relative* meskipun rezim tarif AS sempat berubah pasca putusan MA, negara-negara tetap membaca arah kebijakan dan *template* negosiasi yang sama.

Tabel 2. *Benchmark* Posisi Tarif Indonesia vs Pesaing Utama (Tarif Resiprokal atau *Negotiated Cap*)

Negara	Tarif Resiprokal	Total Ekspor Garmen ke AS tahun 2025 (est., USD jt)	<i>Tariff Rate Quota</i> (TRQ) Tekstil 0%	Status Perjanjian
Indonesia	19%	4.661	Ada mekanisme khusus tekstil/apparel berbasis input AS; volume TBD)	ART Feb 2026
Bangladesh	19%	8.203	Ada (0% untuk sebagian apparel berbasis material AS)	ART Feb 2026
Kamboja	19%	4.826	Tidak ada skema tekstil khusus (0% hanya untuk <i>produk tertentu</i> lewat “ <i>aligned partners list</i> ”)	ART Okt 2025
Malaysia	19%	n/a	Tidak ada skema tekstil khusus (0% hanya untuk <i>produk tertentu</i> lewat “ <i>aligned partners list</i> ”)	ART Okt 2025
Pakistan	n.a. (angka final tidak transparan di sumber resmi AS)	4.100 (FY2024, <i>apparel—perkiraan Reuters</i>)	-	(Detail teknis terbatas di publik)
Vietnam	20%	16.747	Tidak ada TRQ tekstil khusus; 0% hanya untuk produk tertentu dalam <i>aligned partners list</i>	<i>Framework</i> , Okt 2025
India	18%	4.947	Tidak disebut sebagai fitur utama di materi publik	Interim <i>framework</i> / belum final, Feb 2026
Cina	Tidak sebanding secara langsung	10.641	Tidak ada	—

Sumber: Rilis resmi White House, USTR, dan Reuters (status perjanjian); Data impor apparel AS Jan–Des 2025 berbasis OTEXA

Pembacaan pertama dari tabel ini terlihat positif: Indonesia berhasil masuk dalam kluster tarif batas atas (*cap*) yang rendah (19 persen) yang berhasil dinegosiasikan. Posisi ini setara dengan Bangladesh, Malaysia, dan Kamboja,

lebih baik dari Vietnam (20 persen), meski masih sedikit di atas India (18 persen). Dengan demikian, ART memberi Indonesia posisi tarif yang relatif kompetitif di antara para pesaing utama di pasar *apparel* AS. Penting dicatat bahwa status hukumnya tidak seragam: Indonesia, Bangladesh, Kamboja, dan Malaysia sudah memiliki ART final, sedangkan Vietnam masih berada pada tahap *framework* dan India belum menutup finalnya.

Namun, justru karena beberapa pesaing utama berada pada angka *cap* yang mirip, medan persaingan bergeser dari tarif ke dimensi lain seperti skala kapasitas industri, kecepatan eksekusi, reliabilitas pengiriman, serta kepastian hukum dari mekanisme preferensi.

Tabel 2 menunjukkan skala yang kontras di mana nilai ekspor *apparel* Bangladesh ke AS pada 2025 sekitar USD 8,2 miliar, hampir dua kali Indonesia (USD 4,7 miliar). Vietnam jauh lebih besar (USD 16,7 miliar) sehingga selisih satu poin tarif (20 persen vs 19 persen) dapat “diserap” oleh efisiensi produksi dan rekam jejak pengiriman mereka yang andal. Dalam realitas ini, keunggulan tarif Indonesia merupakan *window of opportunity* yang hanya bernilai jika diikuti peningkatan daya saing non-tarif dan kepastian implementasi.

Kamboja perlu dibaca lebih hati-hati. Secara tarif, Kamboja memang setara dengan Indonesia pada 19 persen, tetapi instrumen preferensinya berbeda: USTR hanya menyebut akses 0 persen untuk produk tertentu dalam *aligned partners list*, bukan mekanisme tekstil khusus seperti yang dijanjikan kepada Indonesia. Karena itu, Kamboja tetap relevan sebagai pesaing, tetapi tidak otomatis memiliki struktur preferensi yang sama dengan Indonesia.

Artinya, pertarungan berikutnya ada di kecepatan dan konkretnya implementasi *Tariff Rate Quota* (TRQ). Setiap bulan keterlambatan dalam finalisasi volume kuota dan mekanisme verifikasi adalah bulan di mana Bangladesh dan Kamboja membangun *track record* yang meyakinkan *buyers* untuk mengalihkan kontrak ke mereka bukan ke Indonesia.

1.4. Dari Preferensi Tarif ke Kelayakan Implementasi: Bisakah Indonesia Mengoperasionalkan (*Tariff Rate Quota*) TRQ?

Jika bagian 1.3 menunjukkan bahwa tarif 19% hanya menempatkan Indonesia dalam posisi yang relatif kompetitif—bukan otomatis unggul—maka pertanyaan berikutnya adalah apakah keunggulan relatif itu benar-benar bisa dikonversi menjadi kenaikan ekspor. Data WITS menunjukkan sejak 2015 hingga 2025, gabungan ekspor garmen dan alas kaki Indonesia ke AS tumbuh dari USD 5,0 miliar menjadi USD 7,7 miliar, atau sekitar 4,5 persen per tahun.

Di antara seluruh elemen ART, mekanisme TRQ atau preferensi tarif untuk tekstil dan garmen adalah yang paling sering diklaim sebagai keberhasilan negosiasi, sekaligus yang sedikit dipahami secara struktural. Dokumen ART menyebutkan bahwa Indonesia dapat mengekspor sejumlah volume garmen dan tekstil ke AS dengan tarif resiprokal 0 persen, alih-alih 19 persen. Namun, volume tersebut belum ditetapkan dan akan ditentukan dalam kaitannya dengan kuantitas ekspor tekstil AS—misalnya input kapas dan *man-made fiber* (MMF)—ke Indonesia. Karena itu, mekanisme ini lebih tepat dibaca sebagai preferensi tarif yang dikaitkan dengan *sourcing* input tekstil dari AS.

Data WITS mengungkapkan betapa dalamnya perubahan struktural yang dibutuhkan oleh mekanisme ini. Untuk kapas (HS 52), Indonesia masih memiliki titik masuk karena AS tetap hadir sebagai salah satu pemasok. Namun, selama beberapa tahun terakhir posisi AS justru melemah. Jika pada 2018 AS masih menjadi pemasok terbesar dengan pangsa sekitar 26,7 persen, maka pada 2025 pangasanya turun menjadi sekitar 9,2 persen dan berada di bawah Cina, Brazil, dan Australia. Secara absolut, impor kapas Indonesia dari AS juga turun tajam dari sekitar USD 640 juta pada 2018 menjadi sekitar USD 128 juta pada 2025. Ini menunjukkan bahwa bahkan pada komoditas yang secara historis paling dekat dengan basis produksi AS, operasionalisasi ART tetap menuntut pembalikan arah *sourcing* yang cukup besar.

Annex IV menunjukkan bahwa skala penyesuaian yang dituntut ART tidak kecil. Indonesia berkomitmen memfasilitasi impor sedikitnya 163.000 metrik ton kapas asal AS per tahun selama lima tahun untuk HS 5201. Sebagai pembanding, laporan USDA Jakarta mencatat bahwa pada periode Agustus 2024–Januari 2025, AS baru memasok sekitar 128.000 bal kapas ke Indonesia, atau sekitar 27,9 ribu metrik ton, dengan pangsa 12,9 persen artinya, target ART setara sekitar 5,9 kali angka pasokan enam bulan tersebut. Bahkan jika dibandingkan dengan total impor kapas Indonesia 2024-2025 yang diperkirakan sekitar 400,6 ribu metrik ton, target ART tetap sangat besar karena setara sekitar 40,7% dari total impor kapas tahunan Indonesia.

Situasinya bahkan lebih menantang untuk serat buatan/MMF (HS 54 dan 55). Total impor MMF Indonesia mencapai USD 3,15 miliar per tahun, lebih dari dua kali lipat nilai impor kapas. Disinilah dominasi Cina benar-benar terlihat: pangsa Cina dalam impor MMF Indonesia naik dari 37,2 persen (2015) menjadi 60,7 persen (2025), sementara AS hanya menyumbang 3,4 persen atau sekitar USD 106 juta. Jepang (7,7 persen), Korea (7,2 persen), Vietnam (4,8 persen), dan Thailand (4,2 persen) mengisi sisanya. AS bukan pemain dominan di MMF. Kapasitas produksi MMF AS umumnya berorientasi pada *specialty fiber*

dan *technical textile* untuk segmen tertentu, bukan komoditas MMF yang dibutuhkan industri garmen massal Indonesia dalam volume besar dengan harga kompetitif.

Secara aritmetika, potensi manfaat TRQ cukup besar. Gabungan ekspor HS 61 dan HS 62 Indonesia ke AS mencapai USD 4,7 miliar pada 2025, seluruhnya terkena 19 persen *additional duty*. Jika mekanisme TRQ berhasil menutup bahkan 30–40 persen dari volume ini dengan tarif 0 persen, nilai penghematan bersih tarif di sisi importir AS bisa mencapai USD 280 hingga 370 juta per tahun, belum memasukkan efek volume ekspor yang akan meningkat karena daya saing harga membaik.

Namun, jalan menuju realisasi itu tidak sederhana; ada dua risiko struktural yang harus dikelola. *Pertama*, volume kuota yang belum final adalah risiko kontrak: berdasarkan dokumen ART yang dipublikasikan, volume kuota TRQ secara spesifik belum ditetapkan; hanya disepakati bahwa besarnya ditentukan berdasarkan volume impor input AS. Kedua, pertanyaan kedalaman *Rules of Origin* (RoO) masih terbuka: apakah syaratnya adalah pembelian *input* kapas/MMF dari AS saja, atau mencakup persyaratan bahwa *spinning* dan *weaving* dilakukan di Indonesia menggunakan bahan tersebut. Klarifikasi ini krusial karena industri garmen Indonesia yang banyak menggunakan kain jadi impor dari Cina mungkin tidak dapat langsung memanfaatkan TRQ tanpa terlebih dahulu membangun kapasitas *upstream spinning* domestik yang saat ini belum memadai.

1.5. *Trade Diversion: Peluang Besar dari Cina, Persaingan Ketat di Antara Sesama*

Sejauh ini, Bab 1 membaca *outcome* tarif ART sebagai sebuah *negotiated regime* (*cap* 19 persen dengan *carve-out* 0 persen). Namun dalam jangka pendek, dampak ekonomi yang paling cepat terasa biasanya datang dari *trade diversion* dalam dua arah. Pertama, *outbound diversion risk* di pasar AS: apakah pembeli AS mengalihkan *sourcing* dari pemasok dominan (terutama Cina) ke Indonesia atau justru ke pesaing (Vietnam, Bangladesh, Kamboja, India). Kedua, *inbound diversion* di pasar Indonesia: apakah *purchase commitments* dan mekanisme berbasis input AS mendorong pergeseran impor Indonesia dari Amerika Serikat (menggantikan pemasok non-AS). Kedua kanal inilah yang akan menjadi penentu utama: seberapa jauh dokumen ART dapat dikonversi menjadi keuntungan devisa yang riil, bahkan sebelum seluruh efek penurunan tarif dirasakan oleh eksportir.

1.5.1. *Inbound diversion*: sektor mana yang realistis bergeser ke AS?

Untuk menjawab pertanyaan kelayakan *inbound diversion* tersebut, Tabel 3 memetakan profil *baseline* impor Indonesia tahun 2025 untuk komoditas-komoditas utama yang masuk dalam *Annex IV*—energi, pangan, kapas, dan aviasi. Pemetaan ini juga menyertakan dua input tekstil krusial (pada level HS4) untuk menguji kelayakan operasional mekanisme TRQ garmen.

Tabel 3. *Baseline* Impor Indonesia dari AS: Kelayakan *Diversion* per Komoditas Annex IV

Kode	Produk	Impor 2025 (miliar USD)	Pangsa AS (2025)	Top pemasok non-AS (share 2025)
270900	Minyak mentah	9,31	3,90%	Nigeria 26%; Angola 21%; Saudi Arabia 18%
271112	LPG (propana)	1,91	68,40%	Uni Emirat Arab 13%; Qatar 13%; Kuwait 2%
271119	LPG lainnya	0	0,00%	Malaysia 99%; Korea, Dem. Rep. 1%; Cina 0%
271012	BBM olahan	13,28	0,00%	Singapura 52%; Malaysia 28%; Arab Saudi 6%
100199	Gandum komersial	3,28	9,00%	Australia 40%; Kanada 22%; Ukraina 12%
120190	Kedelai	1,19	86,80%	Kanada 11%; Uruguay 1%; Brasil 1%
230400	Bungkil/ampas kedelai	2,24	3,70%	Brasil 66%; Argentina 30%; Bolivia 0%
520100	Kapas mentah	0,71	18,00%	Brasil 43%; Australia 31%; Yunani 2%
880230	Pesawat terbang (2–15 ton)	0,23	7,50%	Spanyol 90%; Cina 1%; Kanada 0%
880240	Pesawat terbang (>15 ton)	0,17	0,00%	Singapura 36%; Prancis 35%; Turki 14%
880330	Suku cadang pesawat terbang	0,44	21,30%	Prancis 31%; Singapura 19%; Spanyol 12%
5402	Benang filamen sintetis (HS5402, HS4)	0,65	0,10%	Cina 78%; Vietnam 6%; Asia lainnya 4%
5503	Serat stapel sintetis (HS5503, HS4)	0,18	0,10%	Cina 43%; Thailand 27%; Korea Selatan. 12%

Sumber: WITS 2025, diolah. Kode 5402/5503 ditampilkan pada HS4

Catatan: Komoditas energi/pangan/kapas/aviasi ditampilkan pada level HS6 agar selaras dengan *item purchase commitments* (Annex IV). Input tekstil MMF ditampilkan pada level HS4 (HS5402 dan HS5503).

Kelompok pertama adalah komoditas di mana AS sudah dominan, sehingga *purchase commitments* ART lebih bersifat penguncian *status quo* ketimbang pemicu *diversion* baru. Kedelai (HS120190) adalah contoh paling nyata: AS menguasai 86,8 persen dari total impor Indonesia, dengan Kanada sebagai satu-satunya pemasok lain yang signifikan. Demikian pula di LPG propana (HS271112) di mana AS memiliki pangsa 68,4 persen. Untuk kedua komoditas ini, komitmen pembelian ART pada praktiknya hanya mengunci kontrak yang sudah ada, bukan mengubah struktur rantai pasok.

Kelompok kedua adalah komoditas bernilai besar di mana *share* AS justru masih kecil sehingga di sinilah *diversion potensial* terbesar sekaligus tantangan struktural paling berat berada. Gandum komersial (HS100199) adalah kasus yang paling mencolok: nilai impor Indonesia mencapai USD 3,28 miliar per tahun, tetapi AS hanya menyumbang 9,0 persen sementara Australia (40 persen), Kanada (22 persen), dan Ukraina (12 persen) mendominasi. Meningkatkan porsi AS secara material berarti menggeser pemasok yang telah memiliki hubungan kontraktual jangka panjang dengan importir Indonesia.

Minyak mentah (HS270900) bahkan lebih ekstrem di mana nilai impor USD 9,31 miliar per tahun tetapi *share* AS hanya 3,9 persen, jauh di belakang Nigeria (26 persen), Angola (21 persen), dan Arab Saudi (18 persen). *Headroom diversion* secara teoritis sangat besar, tetapi realisasinya tergantung pada kompatibilitas kilang Indonesia dengan *grade* AS, struktur kontrak jangka panjang yang sudah berjalan, dan ongkos logistik dari jalur pasok yang lebih jauh.

Kelompok ketiga adalah *input* tekstil, yang relevansinya langsung terhubung kepada kelayakan mekanisme TRQ garmen. Kapas mentah (HS520100) memberikan gambaran yang relatif lebih optimistis: AS sudah berada di posisi ketiga dengan pangsa 18,0 persen, di belakang Brasil (43 persen) dan Australia (31 persen). Artinya, ada basis hubungan yang bisa diskalakan. Meningkatkan porsi AS dalam konteks komitmen 163.000 MT ART adalah sulit tapi bukan mustahil, meskipun akan menggeser Brasil dan Australia yang saat ini menjadi pemasok utama.

Namun, serat buatan adalah cerita yang berbeda sepenuhnya. Untuk filamen sintetis (HS5402), Cina memegang 78 persen dari total impor Indonesia sementara AS hanya 0,1 persen. Untuk serat stapel sintetis (HS5503), Cina

dan Thailand mendominasi dengan pangsa AS yang juga hampir nol. Biaya *switching* dari Cina ke AS untuk MMF bukan hanya soal harga tetapi menyangkut kedalaman jaringan pemasok, spesifikasi produk, dan biaya penyesuaian industri. Implikasinya untuk desain TRQ sangat konkret: jika mekanisme 0 persen mensyaratkan MMF asal AS sebagai syarat material, skema ini berisiko menjadi tidak operasional di atas kertas karena *baseline sourcing* Indonesia hampir tidak memiliki pijakan di pasar MMF AS. Strategi implementasi yang paling rasional adalah memaksimalkan jalur kapas di mana pergeseran lebih *feasible* dan mendorong agar persyaratan MMF cukup fleksibel untuk tidak mematikan seluruh mekanisme TRQ.

Kelompok keempat adalah aviasi. Suku cadang pesawat terbang (HS880330) adalah kategori yang paling realistis untuk *diversion* tambahan di mana AS sudah memegang 21,3 persen pangsa dan posisinya sebagai *tier-1 aerospace supplier* memberikan landasan yang kuat untuk menaikkan porsi lebih lanjut. Pesawat terbang berbadan besar (HS880240) adalah kasus yang lebih kompleks. Pangsa AS di 2025 tercatat 0 persen, meskipun di 2023 dan 2024 sempat mencapai 59–76 persen mengikuti siklus pengadaan armada maskapai Indonesia. Komitmen pembelian Boeing dalam ART pada praktiknya lebih tergantung pada keputusan korporasi Garuda dan maskapai swasta daripada kebijakan pemerintah, sehingga realisasinya tidak dapat diprediksi tahun per tahun. *Annex IV* menyebut nilai fasilitasi untuk barang dan jasa dirgantara dari AS mencapai USD 13,5 miliar, yang menegaskan besarnya peran kanal ini dalam desain keseluruhan ART

1.5.2. *Outbound diversion risk: Apakah Indonesia naik kelas di pasar AS, atau justru tersisih?*

Untuk membaca *trade diversion* di pasar AS, kita perlu membedakan dua lensa yang menjawab pertanyaan berbeda. Lensa pertama menyoroti siapa yang pangasanya turun, dan siapa yang berhasil menangkap relokasi tersebut. Di banyak sektor manufaktur, Cina adalah pemasok terbesar sehingga penurunan pangsa Cina dapat dibaca sebagai indikator adanya ruang relokasi. Lensa kedua mempertanyakan selisih preferensi tarif di antara pemasok alternatif terutama Vietnam, Bangladesh, Kamboja, India, Indonesia, untuk menilai apakah perbedaan *negotiated cap* benar-benar cukup besar untuk mengubah keputusan *sourcing*.

Dari lensa pertama, Tabel 4 memperlihatkan bahwa di beberapa sektor (garmen, alas kaki, furnitur, elektronik), pangsa Cina memang menurun atau setidaknya mengalami koreksi, tetapi porsi yang berpindah lebih banyak

ditangkap oleh pesaing utama Indonesia, terutama Vietnam, Bangladesh, Kamboja, dan India. Artinya, relokasi dari pangsa Cina terjadi tetapi Indonesia belum menjadi penerima utama.

Tabel 4. Siapa yang Menangkap Relokasi dari Cina? Pergeseran Pangsa Pasar AS, 2021-2024

HS	Sektor	Pangsa Cina 2024	Perubahan Pangsa Cina	Pangsa Idn 2024	Perubahan Pangsa Idn	Pangsa Vietnam 2024	Pangsa Bangladesh 2024	Penangkap utama relokasi	Catatan
61	Garmen rajut	22,4%	-2,6 pp	4,9%	+0,0 pp	18,0%	5,5%	Kamboja 0,7 pp	Cina masih dominan (22,4%) meski pangasanya turun 2,6 pp. Indonesia tidak bergerak ($\Delta \sim 0$); di kelompok pembanding, Kamboja menjadi satu-satunya yang naik paling jelas.
62	Garmen tenun	21,4%	-4,1 pp	5,9%	+0,6 pp	18,7%	13,1%	Vietnam 1,7 pp	Cina turun 4,1 pp dan Vietnam menyerap kenaikan pangsa terbesar dalam kelompok pembanding. Namun secara persaingan langsung dengan Indonesia di segmen ini, Bangladesh (13,1%) adalah rival yang paling “ <i>head-to-head</i> ” (skala dan jaringan buyer), sehingga ruang ekspansi Indonesia sangat dipengaruhi dinamika Bangladesh, bukan hanya Vietnam.
64	Alas kaki	36,2%	-6,7 pp	9,3%	+2,0 pp	32,2%	0,9%	Vietnam 4,8 pp	Ini satu-satunya sektor di tabel di mana Indonesia naik material (+2,0 pp), menunjukkan ada peluang relokasi order dari Cina. Namun Vietnam naik sekitar 2,4x lebih cepat (+4,8 pp), sehingga Indonesia belum menjadi pemenang utama <i>re-routing</i> ; momentum ada, tetapi perlu akselerasi pada keandalan pengiriman, kapasitas, dan kepastian biaya untuk mengejar.
94	Furnitur	28,8%	-9,8 pp	2,3%	-0,2 pp	20,7%	0,0%	Vietnam 3,1 pp	Cina turun besar; Vietnam naik; Indonesia turun tipis
85	Elektronik	26,1%	-6,3 pp	1,0%	+0,4 pp	8,8%	0,0%	India 2,1 pp	Cina turun; India naik paling besar di kelompok pembanding; Indonesia naik kecil.
3	Ikan & seafood	6,3%	+0,1 pp	5,5%	-0,7 pp	5,0%	0,1%	— (pergeseran kecil)	Struktur relatif stabil; India dominan di kelompok pembanding, sementara pangsa Indonesia turun.
15	<i>Palm oil</i> & lemak nabati	7,4%	+6,8 pp	12,7%	-8,0 pp	0,9%	0,0%	Cina 6,8 pp	Pergeseran terbesar: pangsa Indonesia turun tajam dan digantikan oleh kenaikan Cina dalam kelompok pembanding.

Sumber: WITS 2024, USA sebagai *reporter*, HS4, 2021–2024. Bangladesh tidak masuk kolom untuk HS94/85/03/15 karena tidak relevan secara material. India tidak ditampilkan di kolom sendiri tapi disebut di dalam kolom “Penangkap utama relokasi” bila signifikan.

Di sektor garmen rajut (HS61), penurunan pangsa Cina belum otomatis menjadi kabar baik bagi Indonesia. Meskipun pangsa Cina turun, pangsa Indonesia pada dasarnya stagnan, sedangkan beberapa pesaing lain justru bergerak lebih cepat. Ini menunjukkan bahwa bahkan ketika ruang relokasi terbuka, *buyer* AS tidak otomatis mengalihkan pesanan ke Indonesia. Pada garmen tenun (HS62), polanya sedikit lebih baik bagi Indonesia karena ada kenaikan pangsa, tetapi skalanya masih terlalu kecil untuk mengubah posisi relatif terhadap Vietnam dan Bangladesh. Artinya, pada dua sektor yang justru paling relevan bagi TRQ, Indonesia belum bisa disebut sebagai pemenang relokasi.

Alas kaki (HS64) memberikan gambaran yang sedikit lebih menggembirakan sebagai satu-satunya sektor di mana Indonesia mencatatkan penambahan pangsa yang cukup berarti. Cina kehilangan 6,7 poin persentase dan Indonesia berhasil menambah 2,0 pp. Namun Vietnam jauh lebih dominan dalam menangkap relokasi Cina dengan menambah 4,8 pp menjadi 32,2 persen. Setiap 1 pp yang Indonesia tambahkan, Vietnam menambahkan 2,4 pp.

Sektor furnitur (HS94) adalah sektor yang paling paradoksal. Cina mengalami penurunan pangsa terbesar dari seluruh sektor yang dianalisis sebesar minus 9,8 pp, setara dengan sekitar USD 7-8 miliar relokasi *sourcing* yang tersedia. Ini adalah *diversion headroom* terbesar di antara seluruh sektor. Namun yang menangkapnya adalah Vietnam, yang naik 3,1 pp menjadi 20,7 persen Indonesia justru kehilangan 0,2 pp dan bertahan kecil di 2,3 persen. Pasar furnitur AS telah menjadi medan perang antara Cina-Vietnam dan Indonesia belum hadir sebagai penantang utama.

Pada sektor elektronik (HS85), skala ceritanya lebih besar lagi. Cina kehilangan 6,35 pp dari pasar senilai hampir USD 500 miliar setara relokasi potensial lebih dari USD 20 miliar. Yang menangkap bukan Vietnam melainkan India, yang melompat dari 0,9 persen di 2021 menjadi 3,0% di 2024 —sebuah lompatan yang mencerminkan strategi “Cina+1” dari korporasi elektronik global yang secara aktif memilih India sebagai basis manufaktur alternatif. Indonesia naik 0,38 pp yang secara praktis tidak bergerak dalam perebutan relokasi terbesar dalam sejarah rantai pasok elektronik global.

Dua sektor lain dalam tabel juga memberi pelajaran penting. Pada ikan dan hasil laut (HS03), pergeseran relatif kecil dan Indonesia justru kehilangan sebagian pangsa. Pada minyak dan lemak nabati (HS15), Indonesia mengalami penurunan pangsa terbesar di seluruh sektor yang dianalisis dari sekitar 20,7 persen di 2021 menjadi 12,7 persen di 2024, turun 8,0 pp. Yang menangkap

pergeseran terbesar justru Cina dengan pangsa naik dari sekitar 0,6 persen menjadi 7,4 persen (6,8 pp). Artinya, di sektor yang cakupan ART-nya sangat tinggi (*coverage* 0 persen paling besar), Indonesia tetap bisa kehilangan pangsa pasar karena kompetisi non-tarif dan struktur rantai nilai—misalnya pada produk turunan atau *refined oils* atau varian HS15 tertentu yang lebih “*processed*” dan lebih dekat ke kapasitas pengolahan negara lain. Temuan ini membalik narasi sederhana bahwa sektor yang dapat 0% pasti aman; preferensi tarif adalah syarat perlu, bukan syarat cukup, untuk mempertahankan pangsa pasar.

Maka, dari lensa pertama, diagnosis awalnya konsisten: di era relokasi dari Cina, Indonesia muncul di semua sektor tetapi belum dominan di satu pun. Ini bukan semata persoalan *cap* tarif (yang di atas kertas berada pada rentang sempit 18–20 persen), melainkan persoalan kapasitas produksi, reliabilitas rantai pasok, *lead time*, dan kedalaman integrasi dengan jaringan *buyer* global.

Lensa kedua membantu menjelaskan mengapa hal itu terjadi. Seperti telah ditunjukkan pada Tabel 2, pesaing utama Indonesia di pasar AS kini berada dalam rentang tarif hasil negosiasi yang sangat sempit. Indonesia, Bangladesh, Kamboja, dan Malaysia berada pada 19 persen; Vietnam masih pada 20 persen dalam status *framework*; sementara India berada pada 18% dalam *interim framework* yang hingga pertengahan Maret 2026 belum menjadi perjanjian final. Artinya, secara tarif, ruang diferensiasi antar pemasok alternatif sebenarnya kecil.

Secara mekanik, keunggulan tarif Indonesia terhadap sesama pesaing adalah minimal 1 poin terhadap Vietnam (19 persen vs 20 persen), paritas terhadap Bangladesh dan Kamboja, dan tertinggal 0–1 poin terhadap India. Dalam angka absolut, selisih 1 poin terhadap Vietnam memang terukur, misalnya untuk HS61 (USD 2,6 miliar ekspor Indonesia ke AS), 1 poin setara dengan USD 26 juta penghematan bea masuk per tahun; untuk HS62 sekitar USD 22 juta; untuk HS64 sekitar USD 31 juta. Angka-angka ini cukup material, tetapi dengan mudah “terserap” oleh perbedaan *lead time* dua minggu atau ketidakpastian satu mekanisme kuota. Artinya, tarif bukan pembeda utama di antara sesama pemasok 18–20 persen.

Satu catatan penting adalah *surcharge flat* Section 122 yang berlaku saat ini meredupkan margin ini lebih jauh. Ketika semua negara terkena *surcharge* yang sama tanpa diferensiasi, keunggulan relatif 19 persen vs 20 persen tidak bekerja sama sekali dan *buyer* AS menilai pemasok murni berdasarkan MFN plus faktor non-tarif.

Jika Lensa 1 menunjukkan siapa yang sudah menangkap relokasi dari Cina, maka pertanyaan berikutnya adalah berapa besar *headroom* relokasi yang secara teoritis masih dapat diperebutkan, dan berapa yang realistis dapat ditangkap Indonesia. Dengan menggunakan nilai ekspor Cina ke AS pada 2024 di lima HS kunci dan mensimulasikan skenario ilustratif perpindahan 20–30 persen ke pemasok alternatif, potensi tambahan ekspor Indonesia diperkirakan berada pada kisaran USD 3,1–4,7 miliar, jika Indonesia mampu mempertahankan pangsa relatifnya saat ini di antara pemasok pembanding non-Cina. Rinciannya sekitar USD 452–678 juta untuk garmen rajut dan tenun gabungan, USD 404–606 juta untuk alas kaki, USD 353–529 juta untuk furnitur, dan USD 1,9–2,9 miliar untuk elektronik.

Angka ini jauh melampaui *net saving* tarif statis dan menunjukkan bahwa potensi ekonomi sesungguhnya dari perubahan arsitektur tarif global tidak terutama terletak pada selisih tipis 19 persen versus 20 persen, melainkan pada kemampuan Indonesia menangkap perpindahan *sourcing* dari Cina. Namun, analisis dari lensa pertama juga menunjukkan bahwa *headroom* ini belum otomatis terkonversi, karena dalam beberapa sektor utama Vietnam dan India justru bergerak lebih cepat daripada Indonesia.

Di sinilah dua lensa tadi bertemu pada satu kesimpulan yang sama. Dalam sektor tekstil dan *apparel*, instrumen dalam ART yang memiliki daya pembeda paling besar untuk mengubah kalkulasi *sourcing* bukanlah selisih tipis antara *cap* 19 persen dan 20 persen, melainkan kemungkinan akses ke TRQ 0 persen. Secara aritmetika, selisih 1 poin terhadap Vietnam pada gabungan ekspor HS61 dan HS62 Indonesia ke AS hanya bernilai sekitar USD 47–49 juta per tahun. Sebaliknya, jika mekanisme TRQ benar-benar mampu mencakup bahkan 30–40 persen dari ekspor HS61 dan HS62, penghematan tarif di sisi importir AS dapat mencapai sekitar USD 280–370 juta per tahun; dan jika secara hipotetis seluruh ekspor HS61 dan HS62 masuk ke skema 0 persen, nilainya mendekati USD 900 juta. Artinya, hanya TRQ yang berpotensi cukup besar untuk benar-benar membalik kalkulasi *sourcing* secara material. Namun itu pun hanya akan terjadi jika volumenya dikunci secara konkret dan mekanismenya cukup jelas untuk dipercaya *buyer*.

Kesimpulan keseluruhan dari kedua lensa ini membentuk satu diagnosis yang konsisten: *headroom* relokasi dari Cina memang besar dan secara teoritis dapat menguntungkan Indonesia, sementara posisi tarif Indonesia juga sudah cukup kompetitif. Namun, realisasi manfaat tersebut tetap bergantung pada dua hal yang hingga kini belum sepenuhnya terpenuhi: finalisasi volume TRQ yang konkret dan kredibel, serta pembenahan daya saing non-tarif yang mem-

buat Indonesia lebih meyakinkan daripada Vietnam dan Bangladesh. Dengan kata lain, tarif 19 persen memang membuka pintu; tetapi yang menentukan apakah Indonesia benar-benar masuk atau justru tersisih tetaplah apa yang ada di balik pintu itu.

FUNGSI 2:

Reformasi Daya Saing

Perdagangan internasional sebenarnya tidak hanya didominasi pertarungan tarif. Data WITS (2025) menunjukkan bahwa dalam konteks impor, Indonesia memiliki *coverage ratio* sebesar 68,95 persen dan *frequency ratio* sebesar 56,33 persen untuk kebijakan non-tarif. Artinya sekitar 68,95 persen dari total nilai impor Indonesia berada pada produk-produk yang dikenakan setidaknya satu bentuk hambatan non-tarif. Sementara itu, sekitar 56,33 persen menunjukkan bahwa lebih dari setengah jenis produk yang diimpor Indonesia dikenakan kebijakan non-tarif seperti standar teknis, persyaratan sanitasi, perizinan impor, atau prosedur kepabeanan. Inilah konteks struktural yang menjelaskan mengapa Pasal 1.2 hingga 2.12 ART justru lebih konsekuensial. Daya saing Indonesia dalam konteks NTBs sendiri menunjukkan betapa dalamnya pekerjaan rumah yang sedang dipertaruhkan dalam perjanjian ini.

Sebagai gambaran akan persaingan non-tarif, Arvis et al. (2023) menemukan bahwa secara *Logistics Performance Index* (LPI), Indonesia menduduki peringkat 63/160, turun dari peringkat 46 pada tahun 2018. Biaya logistik Indonesia dalam komponen eksternal maupun internal tercatat sebesar 23-24 persen PDB (Bappenas, 2023) dan angka ini berada di atas rata-rata ASEAN-6 sekitar 11-12 persen PDB. *Global Competitiveness Index* menyatakan bahwa Indonesia mendapatkan skor 64,6/100 atau peringkat 50/141 dengan *burden of customs procedures* sebagai komponen terlemah. Implikasinya, *gap* logistik Indonesia dengan ASEAN saja sudah cukup untuk merepresentasikan kondisi hilangnya *opportunity cost* akibat lambatnya perbaikan tata kelola.

Jika dibaca secara menyeluruh, pasal dalam ART ini adalah paket reformasi daya saing nasional yang harus dianalisis dalam dua lapis. Pertama, sebagai agenda reformasi domestik yang dibutuhkan Indonesia dengan atau tanpa ART. Kedua, sebagai konsesi asimetris yang memberikan hak eksklusif kepada AS tanpa imbal yang sebanding bagi Indonesia. Pada Fungsi II ini, kami akan membagi Pasal 1.2 hingga 2.12 menjadi empat klaster sebagai berikut.

2.1. Pembongkaran *Non-Tariff Barriers*

2.1.1. Larangan Pembatasan Kuantitatif: Mengakhiri Era Kuota

Pasal 1.2 pada dasarnya mengadopsi prinsip klasik perdagangan internasional, yaitu negara tidak boleh membatasi impor atau ekspor melalui kuota, pembatasan jumlah, atau instrumen serupa non-tarif. Dengan kata lain, jika perjanjian ini resmi diberlakukan, era pembatasan berbasis kuantitas secara hukum diakhiri dalam hubungan bilateral ini. Dalam literatur ekonomi, kuota impor bekerja seperti pajak yang tidak terlihat. Ketika kuota diberlakukan, harga domestik cenderung meningkat di atas harga dunia. Selisih ini, yang dalam ekonomi disebut *quota rent*, tidak masuk ke kas pemerintah seperti tarif, melainkan jatuh ke tangan importir berlisensi. Inilah sumber distorsi ganda, bahwa kuota impor dapat menciptakan inefisiensi pasar sekaligus menumbuhkan perilaku *rent-seeking* yang melemahkan daya saing sektoral.

Dalam situasi darurat atau keamanan nasional, pengecualian terhadap kuota tersebut masih dapat dilakukan. *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) Pasal XI sebagai payung hukum menjelaskan bahwa jika terjadi krisis pangan nasional yang memenuhi syarat Pasal XI-2, Indonesia masih dapat mengaktifkan pembatasan darurat. Tantangan praktisnya ialah proses pembuktian dan hubungan diplomatik memerlukan waktu yang panjang, terlebih saat krisis sedang terjadi. Belum lagi jika Indonesia dihadapkan dengan tantangan operasional yang saat ini juga masih menjadi pekerjaan rumah besar.

Beberapa studi terdahulu sudah menyatakan bahwa perbaikan pada arsitektur non-tarif membuahkan hasil positif bagi kemajuan perdagangan internasional. Asian Development Bank (2022) menemukan bahwa penghapusan NTBs di ASEAN berpotensi meningkatkan perdagangan intra-regional hingga 24 persen dalam 10 tahun dan (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2016) memproyeksikan pertumbuhan ekspor Indonesia naik 0,5-1,0 pp per tahun dalam skenario liberalisasi penuh. Data ini justru memperkuat argumentasi bahwa yang dibutuhkan Indonesia bukan penolakan atas liberalisasi, melainkan strategi industri domestik yang cukup kuat untuk mengkonversi keterbukaan ini menjadi manfaat terukur.

Ada beberapa hal menarik dalam Pasal 1.2 yang dapat berdampak langsung bagi Indonesia. Pertama, Pasal 1.2 mengandung pengecualian penting, yaitu “*except in accordance with the GATT 1994.*” GATT Pasal XI mengizinkan pembatasan kuantitatif untuk keamanan pangan sebagai katup darurat. Kedua,

Annex III Pasal 2.10 mengeliminasi seluruh sistem perizinan non-otomatis untuk produk pangan AS, bahkan untuk produk yang tidak dicakup Pasal 1.2 secara umum. Ketiga, *Annex IV* mengunci angka numerik yang mengikat, yaitu Indonesia wajib memfasilitasi impor minimal 3,5 juta ton kedelai dari AS per tahun selama 5 (lima) tahun sejak diberlakukannya perjanjian tersebut.

Data BPS (2025) menunjukkan total impor kedelai Indonesia tahun 2024 adalah sekitar 2,65 juta ton dengan pangsa AS sebesar 88-89 persen, menghasilkan impor aktual dari AS sekitar 2,3 juta ton. Kewajiban ART memaksa Indonesia melampaui realisasi ini sekitar 1,2 juta ton per tahun atau setara 52 persen di atas volume historis. Kewajiban ini berlaku terlepas dari apapun situasi dalam rantai pasok komoditas kedelai maupun kondisi produksi domestik Indonesia. Surplus dari kebutuhan kedelai ini akan menimbulkan pertanyaan penting mengenai bagaimana cara mengelola dan mengaturnya agar tidak menjadi kerugian.

2.1.2. Disiplin Perizinan Impor

Sebelum era digitalisasi, rata-rata waktu pengurusan izin impor menurut data dari World Bank untuk produk tertentu mencapai 14-21 hari kerja atau setara dengan biaya waktu yang diperkirakan berada pada level 0,5-1,0 persen terhadap nilai barang per hari bagi produk *perishable*. Angka ini merupakan sebuah biaya tersembunyi yang secara langsung mempengaruhi harga pada tingkat konsumen domestik. Pasal 2.1 mensyaratkan perizinan impor dilaksanakan secara transparan, tidak diskriminatif, dan tidak membebani secara berlebihan.

Reformasi ini selaras dengan agenda Sistem OSS (*Online Single Submission*) yang sudah dijalankan Indonesia sejak 2018 dan diperkuat melalui Perpres No. 83/2021. ART tidak mengharuskan Indonesia menghapus perizinan, melainkan hanya memastikan ia tidak menjadi alat penghambat sewenang-wenang atau merugikan salah satu pihak. Ruang kebijakan yang menyempit mencerminkan kemampuan pemerintah menggunakan perizinan sebagai rem darurat untuk menstabilkan pasar saat harga berfluktuasi tajam.

Terkait biaya waktu, de Melo et al. (2025) menemukan bahwa implementasi *Trade Facilitation Agreement* (TFA) oleh World Trade Organization diperkirakan mampu mengurangi waktu pemrosesan impor secara signifikan. Studi empiris menunjukkan bahwa reformasi fasilitasi perdagangan dapat menurunkan waktu *clearance* impor sekitar 3-4 hari, tergantung pada tingkat implementasi dan kapasitas institusi di masing-masing negara. Bahkan, Moise et

al. (2011) mengestimasi bahwa reformasi tersebut dapat menurunkan biaya perdagangan hingga sekitar 10 persen, yang pada gilirannya mendorong peningkatan ekspor, khususnya di negara berkembang. Penurunan kecil dalam biaya perdagangan dapat menghasilkan peningkatan ekspor dalam kisaran sekitar 0,3 persen atau lebih dalam jangka menengah.

2.1.3. Harmonisasi Standar Teknis

Selama ini, produk asal AS yang sudah memiliki sertifikasi dari lembaga internasional yang diakui, misalnya *Underwriters Laboratories* (UL) maupun *Food and Drug Administration* (FDA), masih harus menjalani uji ulang di Indonesia melalui Badan Standardisasi Nasional (BSN). Biaya duplikasi ini tidak trivial, ia menjadi bagian dalam biaya yang harus ditanggung pelaku pasar. Studi OECD (2019) menemukan bahwa persyaratan uji ulang setara dengan tarif implisit rata-rata sebesar 3-5 persen bagi produsen barang manufaktur yang mengekspor ke negara berkembang. Bagi konsumen Indonesia, penghapusan duplikasi ini berpotensi menurunkan harga produk berteknologi tinggi dari peralatan medis hingga elektronik konsumen. Di sini ada *trade-off* yang harus diperhitungkan pemerintah secara matang.

2.1.4. Implikasi terhadap Kebijakan TKDN (Annex III, Pasal 2.2)

Di balik klausul harmonisasi standar teknis, *Annex III* menyimpan ketentuan yang dampaknya jauh lebih dalam bagi industri nasional, yakni penghapusan kewajiban Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) secara eksklusif bagi perusahaan dan produk asal AS. Inilah titik di mana reformasi standar teknis berubah menjadi sesuatu yang jauh lebih struktural dan jauh lebih tidak berbalas. TKDN adalah satu-satunya instrumen *leverage* industrialisasi Indonesia yang berhasil memaksa perusahaan teknologi global untuk berinvestasi secara nyata di dalam negeri maupun melakukan transfer teknologi.

Dengan pengecualian ini, Indonesia kehilangan mekanisme berbasis pasar untuk mendorong perusahaan AS berinvestasi secara substantif. Pemerintah perlu mempertimbangkan *trade-off* antara instrumen TKDN yang tadinya bisa menjadi alat tawar investasi riil, dengan potensi hilangnya mekanisme tersebut tanpa imbal balik yang terukur. Perundingan di luar ART untuk konteks TKDN ini perlu dilakukan dan disiapkan secara matang mengingat kebijakan TKDN demi penguatan industrialisasi sudah ada sejak tahun 1974.

2.2. Akses Pasar Sektoral

2.2.1. Kedaulatan SPS atau Delegasi Otoritas?

Prinsip *Sanitary and Phytosanitary* (SPS) berbasis sains bukanlah hal baru, ini adalah kewajiban WTO yang sudah ada sejak 1995. Yang ART tambahkan adalah klausul non-diskriminasi yang memperketat standar bahwa Indonesia tidak boleh memberlakukan persyaratan SPS yang berbeda untuk produk setara dari AS dibanding negara lain. Ini menutup celah untuk menggunakan regulasi SPS sebagai instrumen tarif terselubung atau *hidden protectionism* dan secara empiris terbukti menurunkan kesejahteraan konsumen bila tidak diawasi secara ketat.

Lebih lanjut, dalam *Annex III* Pasal 2.10 hingga 2.22 terdapat arsitektur operasional yang secara sistematis mengubah prinsip umum Pasal 2.3 menjadi lebih sepihak. *Annex III* Pasal 2.11 menetapkan bahwa Indonesia harus mengakui bahwa sistem SPS AS, termasuk regulasi keamanan pangan, pengawasan produksi pangan olahan, dan protokol regionalisasi penyakit hewan, secara langsung memenuhi persyaratan regulasi Indonesia. Ini bukan *mutual recognition* dalam pengertian konvensional, ini adalah *asymmetric recognition*. Indonesia mengakui standar AS, namun tidak ada kewajiban timbal balik AS untuk mengakui standar Indonesia. Dalam literatur ekonomi kelembagaan, konstruksi semacam ini dikenal sebagai *regulatory subordination*, ketika satu pihak secara efektif menempatkan regulasinya di bawah yurisdiksi interpretasi pihak lainnya. Konsekuensinya paling terasa di tiga area kritis. Pertama, *Annex III* Pasal 2.12 mengharuskan Indonesia menerima USDA FSIS *Meat, Poultry, and Egg Product Inspection* (MPI) *Directory* sebagai daftar resmi fasilitas AS yang berhak mengekspor ke Indonesia. Ini memindahkan control atas keamanan pangan dari Badan Karantina Indonesia ke FSIS Washington D.C. Kedua, *Annex III* Pasal 2.14 tentang *Maximum Residue Levels* (MRL) mewajibkan Indonesia menerima toleransi yang ditetapkan AS ketika Indonesia belum menetapkan MRL sendiri. Ini tentu menghilangkan insentif untuk membangun kapasitas penetapan MRL *domestic* dan berpotensi mengikis kapasitas riset SPS jangka panjang. Ketiga, *Annex III* Pasal 2.19 tentang HPAI mewajibkan Indonesia menurunkan lingkup regionalisasi HPAI AS ke zona 10 km dalam 6 bulan dan menetapkan USDA APHIS sebagai otoritas kompeten dengan mengorbankan prinsip *precautionary approach* yang seharusnya menjadi hak regulasi negara penerima impor.

Di sisi lain, sektor pertanian domestik Indonesia, khususnya produk buah-

buahan, daging sapi, unggas, dan susu, akan menghadapi tekanan kompetitif yang lebih besar dari produk AS yang memiliki skala produksi dan standar biosains tinggi. Yang paling konsekuensial adalah sifat kewajiban SPS ini yang permanen bahwa setiap perubahan terhadap pengakuan SPS harus melalui konsultasi dan persetujuan AS (Pasal 2.11 paragraf 2). Revisi riset sains Indonesia yang berpotensi lebih ketat dari standar AS hanya dapat diterapkan setelah proses diplomatik, bukan proses regulasi domestik. Itulah mengapa persiapan justifikasi SPS berbasis riset adalah pekerjaan rumah yang harus dimulai hari ini, bukan setelah ratifikasi.

2.2.2. Hak Kekayaan Intelektual (HKI)

Perlindungan HKI memiliki dua sisi koin dalam ekonomi pembangunan dan keduanya harus diakui secara jujur. Pertama, negara dengan indeks perlindungan HKI yang kuat menarik lebih banyak *Foreign Direct Investment* (FDI) di sektor teknologi dan farmasi. Riset (World Intellectual Property Organization, 2019) menunjukkan korelasi positif dan signifikan antara indeks HKI dan volume transfer teknologi antar negara. Kedua, perlindungan yang melampaui standar *TRIPS Agreement* (TRIPS-plus) meningkatkan biaya akses pengetahuan, obat-obatan generik, dan benih pertanian bagi negara berkembang yang sedang gencar-gencarnya membutuhkan inovasi.

Untuk Indonesia, dampak paling nyata terasa di sektor farmasi. *Annex III* Pasal 2.26 mewajibkan *data exclusivity* selama 5 (lima) tahun untuk obat baru dan 10 (sepuluh) tahun untuk produk kimia pertanian. Selama periode ini, produsen generik tidak dapat menggunakan data uji klinis asli sebagai dasar registrasi, bahkan jika masa berlaku paten sudah habis. Kementerian Kesehatan (2024) menyatakan bahwa sistem kesehatan Indonesia didominasi oleh BPJS Kesehatan yang telah mencakup hampir seluruh populasi dan berperan sebagai pembeli utama dalam pasar farmasi nasional. Di sisi lain, struktur industri farmasi domestik masih menghadapi ketergantungan tinggi terhadap impor, dengan lebih dari 90 persen bahan baku aktif farmasi berasal dari luar negeri.

Dalam konteks ini, kebijakan seperti *data exclusivity* berpotensi menjadi hambatan berlapis yang dapat mempengaruhi akses dan harga obat di dalam negeri. Hambatan ini memperpanjang periode bagi produsen generik untuk tidak dapat masuk ke dalam pasar, pada sistem kesehatan yang sudah memiliki tekanan harga struktural sebelum ART ditandatangani. Asimetri ini terdokumentasi secara konkret dalam data perdagangan bilateral terbaru. Berdasarkan data dari *U.S. Trade in Services*, biaya penggunaan kekayaan

intelektual yang dibayarkan Indonesia ke AS mencapai USD 300 juta pada 2024, sementara yang diterima Indonesia dari AS hanya USD 9 juta pada tahun yang sama atau rasio asimetri sekitar 33:1. Tren tiga tahun terakhir konsisten bahwa rasio ini berada di 44:1 (2022), 26:1 (2023), dan 33:1 (2024). Kewajiban *data exclusivity* TRIPS-plus dalam ART berpotensi mempertahankan, bahkan memperdalam, asimetri struktural ini secara permanen.

Tabel 5. Asimetri Biaya Penggunaan HKI Indonesia-AS, 2022-2024 (Juta USD)

Arus	2022	2023	2024
Indonesia membayar ke AS (Ekspor AS <i>Line 39</i>)	265	263	300
Indonesia menerima dari AS (Impor AS <i>Line 142</i>)	6	10	9
Defisit HKI Indonesia	259	253	291

Sumber: U.S. Trade in Services

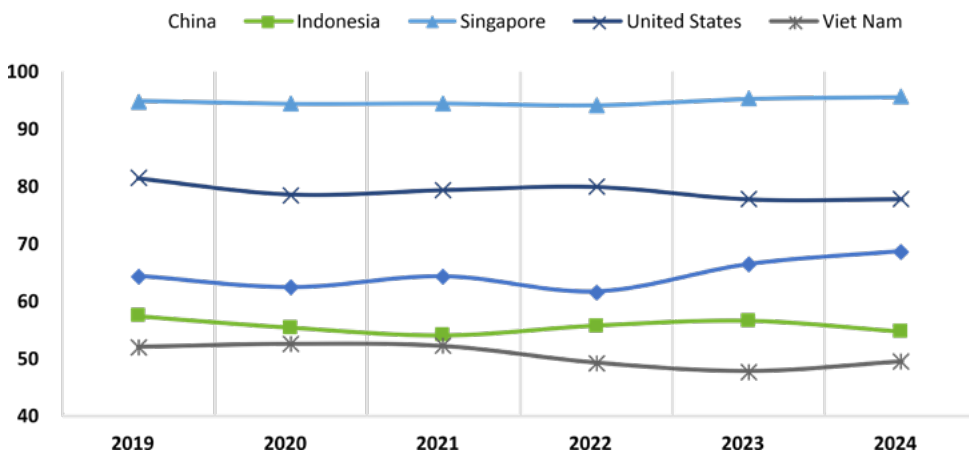
2.2.3. Liberalisasi Jasa dan Tata Kelola Regulasi

Sektor jasa menyumbang sekitar 43 persen PDB Indonesia (BPS, 2024), namun produktivitas per pekerja di sektor ini masih berada di level 30-40 persen di bawah rata-rata ASEAN-6. Liberalisasi jasa melalui Pasal 2.7 dapat mendorong produktivitas melalui tekanan kompetitif, terutama ketika penyedia jasa dari AS dalam bidang keuangan, konsultasi manajemen, hukum, dan teknologi informasi yang masuk pasar Indonesia membawa praktik manajemen dan standar kualitas yang dapat menstimulasi daya saing perusahaan domestik. Namun sebagai catatan dalam Pasal 2.7, kesepakatan ini tidak disertai jaminan akses setara bagi penyedia jasa Indonesia di pasar AS untuk hal yang sama.

Di lain sisi, Pasal 2.8 tentang tata kelola regulasi (*Good Regulatory Practices/ GRP*) berpotensi menurunkan *regulatory risk premium*, yaitu selisih imbal hasil yang diminta investor asing sebagai kompensasi ketidakpastian regulasi Indonesia. Bank Dunia (2021) menunjukkan bahwa peningkatan 1 (satu) poin indeks tata kelola regulasi berkorelasi dengan peningkatan 4-6 persen FDI di ekonomi berkembang. Namun ketiadaan kewajiban tata kelola yang setara dari sisi AS dalam dokumen ART mengkonfirmasi bahwa ini bukan pertukaran, melainkan kewajiban satu arah.

Jika ingin meninjau Pasal 2.8 lebih lanjut, data *World Governance Indicator* (WGI) dapat dijadikan gambaran awal posisi Indonesia. Dimensi *governance effectiveness* menunjukkan bahwa posisi Indonesia masih jauh di bawah AS maupun Cina sebagai dua mitra dagang utamanya, dan juga di bawah Singapura di antara sesama negara ASEAN. Indonesia masih berada di atas Vietnam, negara yang sedang gencar membangun kapasitas ekonominya. Kondisi ini menandakan bahwa adanya *Pasal 2.8* tidak hanya sekadar menuntut Indonesia memperbaiki tata kelolanya, tetapi juga mendorong agar Indonesia bermain pada level yang sama dengan negara-negara mitra tersebut. Ini bisa berdampak baik jika dimaknai sebagai langkah reformasi tata kelola.

Gambar 4. *Governance Effectiveness* Indonesia dan negara lain



Sumber: World Governance Indicator, diolah

2.3. Regulatory & Standards Alignment

2.3.1. Standar Tenaga Kerja dan Lingkungan: Biaya Di Awal, Manfaat Ke Depan

Standar tenaga kerja dan penegakan hukum lingkungan bukan sekadar soal keadilan sosial, melainkan penentu daya saing ekspor jangka panjang. Sejak 2024, Regulasi CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*) Uni Eropa mulai diimplementasikan secara bertahap dan produk dari negara dengan standar lingkungan yang masih rendah akan menghadapi biaya karbon secara implisit, termasuk Indonesia. Pasar AS yang adaptif terhadap ESG turut mensyaratkan kepatuhan dalam rantai pasok globalnya, ini ada dalam ART.

Pasal 2.9 dan 2.10 mewajibkan empat hal yang sesungguhnya adalah reformasi yang dibutuhkan Indonesia: (1) melarang impor barang hasil kerja paksa, (2) melindungi hak-hak pekerja sesuai standar *International Labour Organization* (ILO), (3) menegakkan hukum lingkungan, dan (4) tidak melemahkan standar demi menarik investasi. Biaya transisi nyata akan dirasakan sektor padat karya dan industri dengan jejak lingkungan tinggi. Namun dalam jangka panjang, standar yang lebih tinggi dapat meningkatkan kualitas produksi dan memperluas akses pasar ke segmen premium global. Ini merupakan peluang sekaligus tantangan bagi Indonesia untuk memperbaiki tata kelolanya, terutama saat pemerintah juga sedang memberikan fokus pada peningkatan keberlanjutan ekonomi.

Global Sustainable Investment Alliance et al. (2022) menyatakan bahwa aset *Environmental, Social, and Governance* (ESG) global mencapai USD 30,3 triliun di tahun 2022 dengan AS sebagai investor terbesar. Di lain sisi, Indonesia sebagai bagian dari ASEAN masih berjibaku dalam menumbuhkan ekosistem ESG itu sendiri. Kesenjangan ini akan menentukan cara kita memandang ART secara menyeluruh. Secara teknis, kepatuhan Pasal 2.9 & 2.10 memang dapat memperluas akses Indonesia ke pembiayaan ESG dengan biaya modal lebih rendah untuk proyek yang memenuhi standar lingkungan dan sosial. Namun, kemudahan akses tanpa pembangunan ekosistem yang matang justru akan menimbulkan risiko penyalahgunaan investasi dan kepercayaan publik.

2.3.2. Sertifikasi Halal: Sistem Nilai, Hambatan Perdagangan, dan Risiko MFN

Sertifikasi halal adalah hak regulasi yang sah atas pasar Indonesia, negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia. Prosesnya memang birokratis karena memuat biaya produk impor dengan ketentuan *Mutual Recognition Agreement* (MRA). Namun tanpa hal ini, biaya impor bisa mencapai Rp 12,5 juta per aplikasi dengan waktu proses pemeriksaan yang berlapis, apalagi jika dokumen yang dipersyaratkan dinyatakan tidak memenuhi syarat (USDA FAS, 2025). Reformasi prosedur halal memang dibutuhkan, namun pengecualian eksklusif untuk AS adalah solusi yang berpotensi melemahkan Indonesia secara fundamental.

Risiko *Most Favoured Nation* (MFN) yang tidak dibahas dalam diskursus publik adalah yang paling kritis, bahwa jika Indonesia memberikan pengecualian halal hanya kepada AS, negara-negara WTO lainnya seperti Turki, Malaysia, Pakistan, UAE, dan Eropa berhak menuntut perlakuan yang sama berdasarkan GATT Pasal I. Jika tuntutan MFN dikabulkan, seluruh sistem sertifikasi

halal Indonesia sebagai instrumen regulasi yang dapat dipertahankan secara hukum internasional berpotensi runtuh.

2.4. Trade Facilitation & Border Measures

2.4.1. Fasilitasi Perdagangan: Reformasi yang Memang Tertunda

Pasal 2.11 dan sebagian Pasal 2.12 merupakan salah satu komponen ART yang memberikan manfaat bagi Indonesia. Digitalisasi kepabeanan, *pre-arrival processing*, dan *paperless trade* tidak hanya memudahkan ekspor AS, ia turut memudahkan seluruh perdagangan Indonesia dengan semua mitra dagangnya. Bahwa ART muncul sebagai katalis reformasi yang memang tertunda adalah ironi yang perlu diakui, bukan karena Indonesia tidak tahu apa yang harus diperbaiki, melainkan karena insentif domestik untuk reformasi birokrasi logistik selama ini terlalu lemah.

Data logistik Indonesia mengungkapkan paradoks yang sulit diabaikan: reformasi sedang berjalan, namun posisi kompetitif justru memburuk. Kita sudah tahu bahwa target biaya logistik Indonesia berdasarkan RPJMN 2020-2024 tercatat turun dari 23,2 persen PDB di 2020 ke 18 persen PDB di 2024. Masalahnya, tren *Logistics Performance Index* (LPI) dari data World Bank menunjukkan bahwa Indonesia turun dari peringkat ke-46 (2018) menjadi ke-63 (2023) di tengah berjalannya agenda digitalisasi kepabeanan, sebuah sinyal bahwa reformasi prosedural yang dilakukan belum cukup untuk mengimbangi kecepatan negara-negara kompetitor. Dengan target ambisius biaya logistik nasional sebesar 8 persen PDB pada 2045, Indonesia perlu menerapkan kebijakan yang dapat menempuh penurunan sekitar 10 pp selama dua dekade ke depan, ini memaksa transformasi struktural yang tidak bisa dicapai hanya melalui digitalisasi parsial, melainkan juga reformasi tata kelola secara sistemik.

2.4.2. Kebijakan Perbatasan: Klausul *Forward-Looking* yang Asimetris

Pasal 2.12 adalah salah satu klausul paling tidak biasa dalam ART dan hampir tidak mendapat perhatian dalam diskursus publik, padahal ia menyentuh kedaulatan kebijakan fiskal Indonesia dalam dimensi yang paling dinamis. Klausul ini memuat dua ketentuan yang berbeda bobot analitisnya.

Paragraf pertama mewajibkan Indonesia untuk mengkoordinasikan dan berusaha menyelaraskan kebijakan perbatasan terhadap impor negara ketiga dengan kebijakan yang mungkin diadopsi AS di masa depan, termasuk

mekanisme *border-adjusted tax* atau *border measures* lainnya. Frasa “*may adopt in the future*” adalah formulasi hukum yang luar biasa, ia mengikat Indonesia pada kebijakan yang belum ada, belum diketahui bentuknya, dan tidak perlu dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Indonesia sebelum hal tersebut diadopsi. Apapun perubahan kebijakan dalam internal AS akan memaksa Indonesia untuk mengubah seluruh mekanisme perbatasannya sendiri sehingga selaras dengan kebijakan AS.

Implikasinya bersifat struktural. Jika AS memberlakukan tarif karbon terhadap baja dari negara dengan emisi tinggi dan Indonesia menyelaraskan kebijakan perbatasannya, Indonesia secara efektif mengadopsi kebijakan proteksi perdagangan yang bukan berasal dari keputusan domestik, melainkan dari kebijakan unilateral AS. Ini menciptakan apa yang dalam ekonomi perdagangan disebut *policy transmission mechanism*, Indonesia menjadi *passive adopter* dari kebijakan AS, tanpa melalui proses deliberasi secara demokratis, baik di dalam maupun luar negeri.

Ketiadaan *joint consultation mechanism* yang mengikat sebelum AS mengadopsi kebijakan yang dimaksud membedakan Pasal 2.12 dari klausul koordinasi kebijakan yang lazim dalam perjanjian perdagangan modern yang selama ini diadopsi negara lain seperti CPTPP. Paragraf kedua Pasal 2.12 tentang netralitas Pajak Pertambahan Nilai (PPN) lebih terbatas cakupannya, ia melarang diskriminasi PPN terhadap perusahaan AS. Namun jika dibaca secara bersamaan dengan *Pasal 3.1* yang melarang diskriminasi *Digital Services Tax*, keduanya membentuk sebuah *fiscal neutrality regime* yang secara kolektif mempersempit ruang Indonesia untuk menggunakan instrumen fiskal perbatasan sebagai alat kebijakan industri.

Sebelas pasal dalam Fungsi II di atas membentuk lapisan kedua dari arsitektur ART. Lapisan yang beroperasi di dimensi ekonomi riil, yang meliputi arus barang, standar produk, dan perlindungan investasi fisik. Lapisan ketiga yang dianalisis berikutnya beroperasi di dimensi yang berbeda secara fundamental, bukan arus barang, melainkan arus data, pajak digital, dan kedaulatan teknologi. Di sinilah pertarungan kedaulatan Indonesia semakin tidak kasat mata dan tidak kalah konsekuensial, terutama di tengah pertumbuhan ekonomi digital Indonesia

FUNGSI 3:

Infrastruktur Regulasi Digital

Dalam konteks arsitektur ekonomi digital, ada satu pertanyaan yang perlu dijawab lebih dulu: seberapa besar sesungguhnya yang sedang dipertaruhkan? Karena debat tentang pajak digital, arus data, dan moratorium WTO akan terasa sangat berbeda ketika kita tahu bahwa Indonesia adalah ekonomi digital terbesar di kawasan Asia Tenggara. Data berikut menunjukkan tiga hal yang perlu diingat saat membaca Fungsi III. Pertama, skala ekonomi digital Indonesia yang sudah melampaui USD 90 miliar dan terus tumbuh. Kedua, tren investasi digital masuk yang justru melambat dalam tiga tahun terakhir meski pasar membesar. Ketiga, posisi Indonesia sebagai pemegang 40–45 persen pangsa *Gross Merchandise Value* (GMV) digital seluruh ASEAN, sebuah posisi tawar menawar yang seharusnya tercermin dalam setiap klausul yang dirundingkan.

Tabel 6. Pangsa Ekonomi Digital, 2021-2024

Indikator	2021	2022	2023	2024
Pengguna Internet (juta jiwa)	202,6	210,0	215,6	221,6
Penetrasi Internet (% populasi)	73,7%	76,8%	78,2%	79,5%
GMV Ekonomi Digital (USD miliar)	70	77	82	90
Porsi ASEAN (% total GMV)	40%	41%	42%	43%

Sumber: e-Conomy SEA 2024 (Google/Temasek/Bain)

Pertumbuhan dari USD 70 miliar di tahun 2021 menuju USD 90 miliar di tahun 2024 mencerminkan *Compound Annual Growth Rate* (CAGR) sekitar 12–14 persen. Jika dikaitkan dengan ART, nilai ini adalah taruhan sesungguhnya dari Fungsi III, mengingat hitungan ini berkaitan secara langsung ke tingkat pertumbuhan investasi AS terhadap Indonesia. Neraca jasa digital dalam perdagangan bilateral antara Indonesia–AS yang disajikan pada tabel berikut memberikan konteks konkret bahwa Indonesia sudah berada dalam posisi defisit digital USD 457 juta (2024) bahkan sebelum ART itu sendiri berlaku.

Tabel 7. Neraca Perdagangan Digital Indonesia dan AS, 2022-2024

Kategori Jasa	2022	2023	2024
AS ke Indonesia (Indonesia Mengimpor)			
A. Telekomunikasi, Komputer & Informasi	247	332	377
Computer Software & Licenses	120	137	169
Cloud Computing & Data Storage	49	77	66
B. Biaya Penggunaan HKI	265	263	300
Indonesia ke AS (Indonesia Mengekspor)			
A. Telekomunikasi, Komputer & Informasi	120	158	211
B. Biaya Penggunaan HKI	6	10	9
Defisit Digital Indonesia (A+B)	386	427	457
Defisit Jasa Total	1.506	1.561	1.425

Sumber: U.S. Trade in Services

Tabel di atas adalah cermin neraca yang menunjukkan di mana Indonesia berada sebelum ART berlaku, bukan setelah. Beberapa pola yang perlu dibaca dengan cermat adalah sebagai berikut. Pertama, ekspor jasa Telekomunikasi, Komputer & Informasi Indonesia ke AS tumbuh dari USD 120 juta (2022) ke USD 211 juta (2024) dengan *Compound Annual Growth Rate* (CAGR) sekitar 33 persen dalam dua tahun. Ini bukan angka trivial dan harus diakui merupakan kinerja positif bagi Indonesia. Ia menunjukkan bahwa Indonesia sudah memiliki kapasitas ekspor jasa digital yang nyata, meski masih asimetris. Kepastian pajak yang diberikan Pasal 3.1 berpotensi memperkuat tren ini jika dibarengi investasi infrastruktur digital yang memadai.

Kedua, di sisi yang berlawanan, arus keluar jauh lebih besar dan lebih lambat berubah, yaitu impor Telekomunikasi, Komputer & Informasi Indonesia dari AS tumbuh dari USD 247 juta ke USD 377 juta dalam periode yang sama. Artinya, meski ekspor Indonesia tumbuh lebih cepat secara persentase, nilai absolutnya masih jauh di bawah dengan defisit di kategori ini tetap berada di USD 166 juta pada 2024.

Ketiga, dan ini yang paling kritis untuk Pasal 3.2 dan 3.5, yakni komponen HKI menunjukkan struktur yang sama sekali berbeda dari Telekomunikasi, Komputer, dan Informasi. Ekspor Indonesia di HKI hampir tidak bergerak (USD 6-10 juta), sementara pembayaran Indonesia ke AS konsisten di atas USD

260-300 juta. Jika moratorium pajak transmisi digital dalam Pasal 3.5 berlaku permanen dan kewajiban *data exclusivity* pada Pasal 2.6 TRIPS-plus dikunci, pola asimetris ini bukan sekadar mencerminkan kondisi saat ini, ia juga akan termanifestasi sebagai arsitektur bilateral yang sulit diubah tanpa renegosiasi penuh selama masa ratifikasi berlangsung.

3.1. Pajak Layanan Digital: Kepastian Fiskal dengan Batas yang Perlu Dipahami

Frasa “*in law or in fact*” dalam Pasal 3.1 adalah konstruksi yang sangat luas. Jika Indonesia memberlakukan pajak digital dengan ambang pendapatan yang secara *de facto* hanya terkena pada layanan seperti Google, Meta, dan Amazon, Indonesia dapat dituduh melanggar meskipun regulasinya tidak menyebut “perusahaan Amerika” secara eksplisit. Ini mempersempit ruang desain kebijakan pajak digital Indonesia secara signifikan karena ada potensi bias dalam interpretasi pasal.

Sisi positif yang perlu diakui, yakni kepastian bahwa Indonesia tidak akan memberlakukan *Digital Service Tax* (DST) secara diskriminatif justru dapat menarik lebih banyak investasi digital dalam bentuk *data center*, *cloud infrastructure*, dan jaringan distribusi konten. Beberapa perusahaan besar di AS seperti AWS, Google Cloud, dan Microsoft Azure berpotensi untuk lebih yakin dalam membangun dan berinvestasi di Indonesia jika kepastian pajak dapat terealisasi. Indonesia tercatat memungut PPN 11 persen atas layanan digital asing sejak 2020 dan ini sah karena bersifat universal. Aturan kebijakan PPN ini tidak terancam oleh Pasal 3.1, sehingga masih dapat diberlakukan di masa datang.

3.1.1. Arus Data, Adequacy Recognition, dan Risiko Yurisdiksi CLOUD Act

Frasa “*trusted borders*” dan “*appropriate protection*” tidak didefinisikan dalam teks, terutama dalam konteks siapa yang menentukan kapan sebuah perbatasan data dapat dikatakan terpercaya? Dalam sengketa perdagangan, ambiguitas ini cenderung menguntungkan pihak yang lebih kuat secara hukum dan diplomatic, yakni AS. *Annex III* Pasal 3.2 mewajibkan Indonesia mengakui AS sebagai yurisdiksi dengan perlindungan data yang sekurang-kurangnya setara, padahal AS tidak memiliki undang-undang perlindungan data federal yang komprehensif. Klausul ini tidak hanya mengandung ambiguitas, tetapi juga ketegangan yang perlu diurai secara terpisah.

3.1.2. Ketegangan Pertama: Konflik dengan Hukum Domestik Indonesia

Peraturan Pemerintah No. 71/2019 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik mewajibkan data strategis tertentu disimpan di wilayah Indonesia. Undang-Undang No. 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi (UU PDP), yang mulai berlaku penuh pada Oktober 2024, menetapkan standar perlindungan data yang harus dipenuhi oleh negara tujuan transfer. Pengakuan AS sebagai yurisdiksi setara melalui ART tanpa *adequacy assessment* yang komprehensif berpotensi berkonflik dengan mekanisme yang diamanatkan UU PDP, mengingat AS tidak memiliki undang-undang perlindungan data federal yang komprehensif setara UU di Eropa atau UU PDP Indonesia.

3.1.3. Ketegangan Kedua: CLOUD Act dan Asimetri Institusional

Ada satu konsekuensi dari Pasal 3.2 yang tidak disebutkan dalam dokumen ART sama sekali dan justru karena tidak disebutkan itulah ia menjadi lebih berbahaya. *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act* (CLOUD) Act memungkinkan penegak hukum AS mewajibkan perusahaan teknologi berbasis AS menyerahkan data yang tersimpan di server manapun di dunia, termasuk server yang secara fisik berlokasi di Indonesia, berdasarkan prinsip *control*, bukan *lokus*. Koneksinya ke Pasal 3.2 bersifat operasional. Ketika Indonesia memfasilitasi arus data ke perusahaan AS, data warga Indonesia yang tersimpan di sistem perusahaan AS masuk ke dalam yurisdiksi potensial CLOUD Act, tanpa perlu memberitahu pemerintah Indonesia.

Perlu dicatat bahwa CLOUD Act memiliki sejumlah prosedur *safeguard*, diantaranya adalah permintaan harus menarget individu atau akun spesifik, memiliki justifikasi berbasis fakta yang dapat diartikulasikan, dan tunduk pada pengawasan otoritas independen. Sebagai contoh, Amazon secara terbuka menyatakan *zero disclosures* data pelanggan ke pemerintah AS sejak 2020. Namun tiga keterbatasan struktural tetap relevan, diantaranya yaitu tidak ada kewajiban notifikasi kepada Indonesia, definisi “*serious crime*” dapat diinterpretasikan sangat luas, dan pengecualian “*national security*” secara signifikan melemahkan proteksi yang ada.

Indonesia sendiri tidak memiliki perjanjian eksekutif CLOUD Act dengan AS, tidak seperti Inggris (2019) dan Australia (2021) yang melalui perjanjian ini mendapatkan hak akses resiprokal dan mekanisme konsultasi bilateral. Tanpa perjanjian eksekutif ini, Indonesia berada dalam posisi asimetris, kita tunduk pada potensi yurisdiksi hukum AS, namun tanpa hak akses timbal balik dan tanpa mekanisme keberatan yang legal dan terorganisir. Untuk itu, Indonesia

perlu meratifikasi perjanjian ini setidaknya untuk mendapatkan hak serta akses yang sama dengan Inggris maupun Australia.

3.2. Perjanjian Digital dengan Negara Ketiga dan Ekosistem Jurnalisme Digital

Dalam Pasal 3.3, tersimpan dua pertanyaan yang tidak dijawab teks, yakni makna substantif dari “berkomunikasi”, sekadar notifikasi atau perlu persetujuan? Dan siapa yang mendefinisikan kepentingan esensial AS? Ambiguitas ini, dalam sengketa perdagangan, sekali lagi cenderung menguntungkan pihak yang lebih kuat secara hukum dan diplomatik. *Annex III* Pasal 3.3 menambahkan dimensi yang lebih langsung, ia melarang Indonesia mewajibkan *platform* digital AS mendukung media lokal melalui lisensi berbayar, data pengguna, atau model bagi hasil. Ketentuan ini secara eksplisit menghalangi upaya Indonesia membangun ekosistem jurnalisme digital yang berkelanjutan.

Pengalaman Australia relevan sebagai perbandingan faktual bagi Indonesia. *News Media Bargaining Code* (NMBC) menghasilkan lebih dari 30 kesepakatan komersial dalam tahun pertama implementasi, dengan estimasi AUD 200 juta mengalir ke media Australia, tanpa satu pun *platform* secara resmi ditunjuk di bawah kode tersebut, artinya ancaman regulasi saja sudah cukup memaksa negosiasi (Bossio & Barnett, 2023). Kondisi diatas harus dijadikan sebagai acuan Indonesia, terlepas dari adanya fakta bahwa Meta pada Maret 2024 mengumumkan tidak memperbarui kontrak dengan media Australia setelah menghapus Facebook News, ini menunjukkan bahwa model NMBC memiliki kerentanan jangka panjang ketika *platform* memilih keluar dari pasar konten berita.

Ada satu hal yang paling relevan untuk konteks Indonesia. Berdasarkan informasi yang tersedia hingga 2023, Indonesia sedang menyusun kerangka regulasi serupa untuk mendukung ekosistem jurnalisme digital nasional. Pasal 3.3 secara langsung menghalangi kebijakan yang sudah dalam *pipeline* regulasi Indonesia, bukan sekadar kebijakan hipotetis masa depan.

3.3. Source Code dan Audit Algoritmik

Pasal 3.4 melarang Indonesia mensyaratkan pengungkapan *source code*, algoritma, atau pengetahuan *proprietary* sebagai syarat berbisnis di Indonesia. Ini merespons praktik yang pernah dilakukan beberapa negara berkembang sebagai persyaratan akses pasar. Peluang konkret yang belum dieksploitasi adalah Pasal 3.4 Ayat 2 dapat menjadi dasar hukum bagi Komisi Pengawas

Persaingan Usaha (KPPU) untuk menyelidiki praktik anti-persaingan algoritma *platform* digital besar. Penting untuk dicermati bahwa yang dilarang hanya mensyaratkan *source code* sebagai kondisi umum berbisnis, bukan untuk tujuan investigatif spesifik. Prasyaratnya adalah Indonesia perlu memperkuat kapasitas teknis KPPU dan Kementerian Komunikasi dan Digital agar pengecualian investigatif ini dapat dimanfaatkan secara efektif.

3.4. Moratorium WTO: Nasib Pungutan Bea Masuk atas Barang Digital

Bayangkan seseorang membeli *software*, lagu, film, atau berlangganan layanan *cloud* lewat internet. Selama ini, pemerintah di banyak negara berkembang ingin suatu hari bisa memungut semacam "bea cukai digital" atas transaksi seperti itu. Indonesia, bersama India dan Afrika Selatan, selama bertahun-tahun menolak untuk melepaskan opsi kebijakan tersebut di forum WTO. Penolakan itu bukan tanpa alasan, mengingat seiring ekonomi digital yang terus membesar, kemampuan negara untuk suatu hari menarik pendapatan dari arus digital lintas batas adalah sebuah pilihan fiskal yang ingin dijaga agar tetap terbuka. Dengan Pasal 3.5, Indonesia secara resmi melepaskan pilihan itu, bukan sekadar untuk hubungan bilateral dengan AS, melainkan berkomitmen untuk mendukung berlakunya moratorium serupa secara permanen di seluruh WTO, segera dan tanpa syarat. Ini adalah pembalikan posisi yang signifikan.

Ada satu pengaman yang perlu dipahami bahwa PPN 11 persen yang saat ini sudah berlaku atas layanan digital asing, mulai dari Netflix hingga Google Workspace, tetap sah dan tidak tersentuh oleh pasal ini. Artinya, penerimaan pajak digital Indonesia yang sudah berjalan aman. Yang dilepaskan bukan yang sudah ada, melainkan kemampuan untuk merancang instrumen fiskal baru atas arus digital di masa depan. Seberapa besar nilainya? UNCTAD memperkirakan bahwa negara-negara berkembang secara kolektif kehilangan sekitar USD 10 miliar potensi pendapatan tarif dari transmisi digital dalam satu tahun (Banga, 2019). Sebagai ekonomi digital terbesar ASEAN, dengan nilai pasar digital USD 90 miliar pada 2024 dan terus tumbuh, porsi Indonesia dari angka tersebut secara proporsional lebih besar dari rata-rata negara berkembang lainnya. Ini bukan kerugian yang terjadi hari ini, melainkan ruang fiskal yang ditutup untuk selamanya, justru di saat ekonomi digital Indonesia sedang berada di fase pertumbuhan paling cepat dalam sejarahnya.

FUNGSI 4:

Integritas Rantai Pasok

Dalam *Agreement on Reciprocal Trade* (ART) antara Amerika Serikat dan Indonesia, Fungsi 4 berperan menjaga integritas perjanjian (*deal integrity*) sekaligus memastikan bahwa rantai pasok yang terbentuk di antara para pihak merupakan *trusted supply chain*. Fungsi ini dirancang untuk mencegah “leakage” manfaat perdagangan kepada pihak ketiga, sekaligus menyelaraskan kebijakan ekonomi dengan pertimbangan keamanan strategis. Dalam praktik perjanjian perdagangan modern, fungsi semacam ini semakin umum karena perdagangan tidak lagi hanya menyangkut tarif, tetapi juga struktur rantai pasok global dan keamanan ekonomi.

4.1. Rules of Origin (ROO) untuk mencegah manfaat jatuh dari pihak ketiga

Negara-negara tidak lagi hanya membuka pasar melalui tarif rendah, tetapi juga memastikan bahwa manfaat perjanjian tidak “bocor” ke pihak ketiga yang tidak ikut dalam kesepakatan serta melindungi sektor strategis yang dianggap sensitif. Studi klasik oleh Krueger (1993) menunjukkan bahwa *rules of origin* diperlukan dalam *free trade agreements* untuk mencegah *trade deflection*, yaitu pengalihan jalur perdagangan melalui negara dengan tarif lebih rendah (Krueger, 1993)

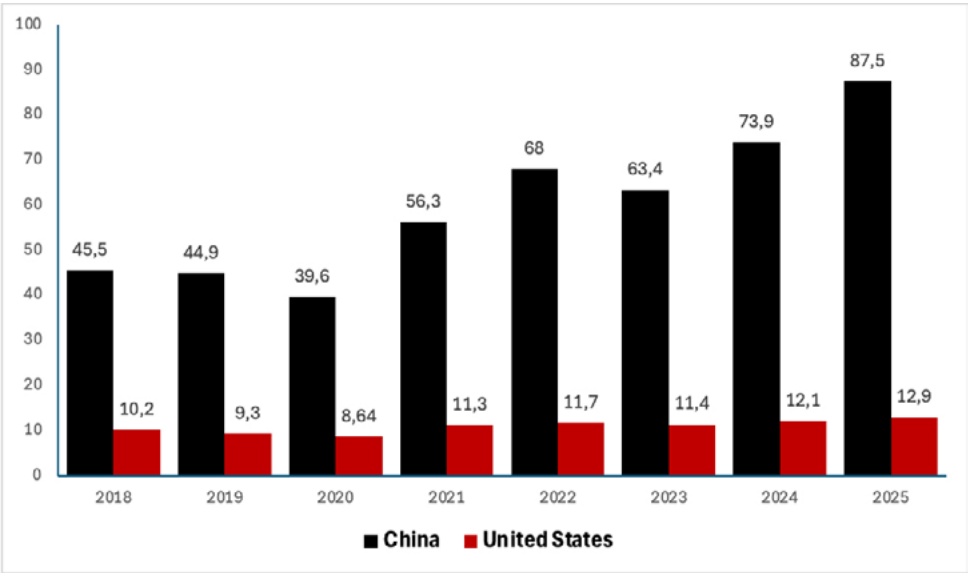
Dalam ART antara Indonesia dan AS, klausul 4.1 bertujuan untuk mencegah manfaat jatuh ke pihak ketiga, yakni mengurangi impor langsung dari negara lain. *Accruing substantially* dimaksudkan ke negara/aktor pihak ketiga, maka pihak dalam ART ini dapat menetapkan rules of origin (ROO) yang diperlukan untuk memastikan manfaat itu kembali ke para pihak.

Secara geopolitik dan ekonomi, ROO sering dipakai sebagai instrumen *screening* awal, hal ini secara halus membatasi konten dan material tertentu dari sumber yang dianggap “berisiko” karena dianggap membuat manfaat ART dinikmati pihak ketiga. Secara praktikal menurut pandangan kami, klausul ini bertujuan untuk menyeimbangkan dominasi Cina, ketika AS melihat lonjakan ekspor Indonesia ke AS yang sebenarnya banyak konten Cina, AS bisa mendorong ROO yang lebih ketat. Sehingga ROO ini bertujuan

untuk mengurangi substitusi “Cina langsung” menjadi “Cina tidak langsung”. IMF menganalisis bahwa sejak meningkatnya tensi perdagangan antara AS dan Cina pada 2018, beberapa negara Asia—termasuk Indonesia, Vietnam, Malaysia, Thailand, India, dan Filipina—mulai dipandang sebagai “*connector countries*”, yaitu negara yang berpotensi menghubungkan rantai pasok Cina dengan pasar AS (Schulze & Xin, 2025). Hal ini terjadi karena negara-negara tersebut mengalami kenaikan impor dari Cina sekaligus kenaikan ekspor ke AS, sehingga memunculkan kekhawatiran bahwa sebagian barang Cina masuk ke pasar AS secara tidak langsung melalui negara ketiga (Iyoha et al., 2024). Studi tersebut membedakan dua mekanisme di balik pola ini. Pertama adalah *trade rerouting*, yaitu ketika barang Cina hanya mengalami proses minimal atau sekadar transit di negara ketiga sebelum diekspor ke AS untuk menghindari tarif. Kedua adalah *trade reallocation*, yaitu ketika produksi benar-benar berpindah ke negara ketiga sehingga meningkatkan nilai tambah domestik dalam ekspornya (Hayakawa & Sudsawasd, 2025).

Dalam konteks inilah klausul *rules of origin* (ROO) dalam ART menjadi relevan. ROO berfungsi untuk memastikan bahwa produk yang memperoleh akses preferensial ke pasar AS benar-benar memiliki nilai tambah domestik yang cukup di Indonesia, bukan sekadar hasil perakitan ringan atau *re-export* dari input Cina. Dengan kata lain, ROO menjadi alat untuk membedakan antara *trade reallocation*—di mana produksi benar-benar berpindah ke negara mitra dan meningkatkan nilai tambah lokal—dan *trade rerouting*, yaitu ketika barang Cina hanya dialihkan melalui negara ketiga untuk menghindari tarif.

Tabel 8. Jumlah Impor ke Indonesia dari Cina dan Amerika Serikat (AS) semenjak Perang Dagang (dalam miliar USD)



Sumber: TradeMap, diolah

Data diatas menunjukkan bahwa total impor Indonesia dari Cina sepanjang 2018–2025 selalu jauh lebih besar dibandingkan dari Amerika Serikat, dan jaraknya makin melebar dari waktu ke waktu. Impor dari Cina turun dari USD45,5 miliar (2018) ke US\$39,6 miliar (2020) saat pandemi, tetapi kemudian melonjak tajam menjadi US\$56,3 miliar (2021), US\$68 miliar (2022), dan mencapai US\$87,5 miliar pada 2025; sebaliknya, impor dari AS bergerak jauh lebih datar, hanya dari US\$10,2 miliar (2018) ke US\$12,9 miliar (2025). Kesenjangan ini menunjukkan bahwa Cina tetap menjadi sumber utama input industri Indonesia, terutama untuk mesin, peralatan listrik, dan komponen manufaktur (Trading Economics, 2026). Implikasinya, struktur impor yang sangat terkonsentrasi pada Cina memperlihatkan bahwa rantai pasok industri Indonesia masih sangat terintegrasi dengan ekonomi Cina (Chen et al., 2024). Dalam konteks perdagangan internasional dan perjanjian seperti ART dengan AS, kondisi ini dapat memunculkan kekhawatiran bahwa sebagian ekspor Indonesia ke pasar AS mengandung komponen atau nilai tambah Cina yang signifikan, sehingga mendorong penerapan mekanisme seperti *rules of origin* (ROO) dan pengawasan rantai pasok untuk memastikan bahwa manfaat preferensi perdagangan benar-benar berasal dari produksi domestik Indonesia, bukan dari input impor pihak ketiga.

4.2. Pembatasan atas Dasar Pertimbangan Keamanan dan Ekonomi serta Tindakan dengan Efek Pembatasan

Pasal 5.1 dalam ART antara AS dan Indonesia mencerminkan tren dalam perdagangan internasional di mana negara mempertahankan ruang kebijakan untuk menerapkan pembatasan ekonomi yang berkaitan dengan keamanan nasional atau keamanan ekonomi. Dalam praktiknya, klausul seperti ini memungkinkan negara membatasi perdagangan atau teknologi tertentu apabila dianggap memiliki dampak strategis terhadap keamanan nasional. Kebijakan semacam ini semakin sering digunakan sejak meningkatnya rivalitas ekonomi dan teknologi antara AS dan Cina. Misalnya, pada tahun 2022 AS menerapkan *export controls* terhadap semikonduktor dan peralatan produksi *chip* yang ditujukan ke Cina, yang berdampak pada sektor industri bernilai US\$574 miliar secara global (Semiconductor Industry Association, 2023). Kebijakan ini bertujuan untuk membatasi kemampuan Cina dalam mengembangkan teknologi komputasi berperforma tinggi dan kecerdasan buatan yang berpotensi memiliki implikasi militer.

Fenomena ini dapat dijelaskan dalam *geoeconomic statecraft*, yaitu penggunaan instrumen ekonomi—seperti perdagangan, investasi, dan teknologi—untuk mencapai tujuan geopolitik negara. Huntington, (2016) menjelaskan bahwa negara semakin menggunakan kebijakan ekonomi sebagai alat strategis untuk melindungi sektor teknologi dan industri yang dianggap kritis bagi keamanan nasional. Sementara itu, laporan IMF (2023) menunjukkan bahwa kebijakan perdagangan yang berkaitan dengan keamanan nasional meningkat tajam setelah 2018, terutama dalam sektor seperti semikonduktor, teknologi digital, energi, dan mineral kritis. IMF juga menyoroti bahwa pembatasan semacam ini merupakan bagian dari tren *geoeconomic fragmentation*, yaitu fragmentasi perdagangan global akibat persaingan geopolitik.

Dalam konteks ART antara AS dan Indonesia, Pasal 5.1 memberi fleksibilitas bagi kedua negara untuk menerapkan pembatasan ekonomi jika diperlukan untuk menjaga keamanan rantai pasok strategis. Hal ini relevan karena banyak sektor yang menjadi fokus kerja sama ekonomi—seperti teknologi, mineral kritis, dan infrastruktur energi—juga merupakan sektor yang sensitif secara geopolitik. Dengan demikian, klausul ini tidak hanya melindungi kepentingan keamanan nasional, tetapi juga memastikan bahwa integrasi perdagangan tidak mengurangi kemampuan negara untuk mengelola risiko dalam rantai pasok global. Dalam praktiknya, implementasi di Indonesia kemungkinan akan muncul dalam tiga area utama: *export control*, *screening* investasi, dan pengawasan rantai pasok strategis.

Pertama, Pasal 5.1 dapat mendorong penguatan kerangka *export control* nasional terhadap barang strategis dan teknologi sensitif, terutama yang termasuk kategori *dual-use goods*, yaitu barang, perangkat lunak, dan teknologi yang dapat digunakan untuk tujuan sipil maupun militer. Banyak negara memang mengontrol ekspor barang *dual-use* melalui rezim multilateral seperti *Wassenaar Arrangement*, yang dibentuk untuk berkontribusi pada keamanan dan stabilitas internasional melalui pengendalian senjata konvensional serta barang dan teknologi sensitif *dual-use* (*Wassenaar Arrangement*, 2017). Penguatan sistem pengawasan ekspor ini penting untuk memastikan bahwa perdagangan teknologi strategis—seperti komponen elektronik, peralatan industri presisi, atau teknologi digital—tidak dialihkan kepada pihak yang dapat menimbulkan risiko keamanan ekonomi. Dalam praktik internasional, kebijakan *export control* memang digunakan untuk mengendalikan penyebaran teknologi sensitif; misalnya *Bureau of Industry and Security* (BIS) AS secara eksplisit menyatakan bahwa kontrol ekspor diterapkan atas *dual-use items* and *less sensitive military items* untuk mendukung tujuan keamanan nasional, kebijakan luar negeri, dan kepemimpinan teknologi strategis AS (BIS, 2024). OECD juga mencatat bahwa banyak negara menerapkan lisensi ekspor dan kontrol atas barang *dual-use* berdasarkan perjanjian internasional, resolusi PBB, dan rezim seperti *Wassenaar Arrangement*, *Nuclear Suppliers Group*, dan *Missile Technology Control Regime*.

Kedua, implementasi Pasal 5.1 juga dapat berkaitan dengan penguatan mekanisme *screening* investasi asing pada sektor-sektor yang dianggap strategis. Dalam beberapa tahun terakhir, semakin banyak negara mengembangkan atau memperkuat mekanisme *investment security review* untuk memastikan bahwa investasi asing di sektor-sektor kritis—seperti teknologi digital, energi, infrastruktur strategis, dan mineral kritis—tidak menimbulkan risiko terhadap kepentingan keamanan nasional. UNCTAD mencatat bahwa jumlah negara dengan rezim FDI *screening* berbasis keamanan nasional telah meningkat menjadi 41 negara, yang secara kolektif mencakup lebih dari setengah arus FDI global dan sekitar tiga perempat stok FDI dunia (UNCTAD, 2024). Di level negara maju, OECD menunjukkan bahwa lebih dari empat dari lima anggota OECD kini memiliki mekanisme *screening* investasi, sementara di Uni Eropa jumlah negara anggota dengan mekanisme *screening* nasional meningkat dari 14 menjadi 22 (OECD, 2025). Di Amerika Serikat, penguatan ini tercermin dari tingginya aktivitas CFIUS⁴, yang meninjau 440 transaksi pada 2022 (CFIUS,

2022). Dalam konteks Indonesia, mekanisme ini dapat diintegrasikan dengan kebijakan investasi nasional yang telah mengatur tingkat keterbukaan sektor ekonomi terhadap investasi asing. Kerja sama dengan AS dalam kerangka ART dinilai dapat memperkuat koordinasi dalam menilai risiko investasi pada sektor-sektor tersebut.

Ketiga, Pasal 5.1 juga berkaitan dengan upaya memperkuat pengawasan terhadap rantai pasok strategis dalam perdagangan internasional. Dalam beberapa sektor industri global—seperti semikonduktor, baterai kendaraan listrik, dan mineral kritis—rantai pasok bersifat lintas negara dan ditandai oleh tingkat ketergantungan yang tinggi antarpelaku. OECD menunjukkan bahwa rantai nilai semikonduktor sangat tersegmentasi dan terspesialisasi, sehingga tidak ada satu negara pun yang menguasai seluruh tahapan produksi; pada saat yang sama, produksi juga sangat terkonsentrasi pada sejumlah kecil ekonomi, sehingga gangguan di satu titik dapat menimbulkan efek rambatan yang besar ke industri hilir global. Untuk sektor baterai kendaraan listrik dan mineral kritis, IEA menegaskan bahwa konsentrasi pasokan juga sangat tinggi: antara sekarang hingga 2030, sekitar 70–75% pertumbuhan pasokan *refined lithium, nickel, cobalt, dan rare earth elements* diperkirakan masih berasal dari tiga produsen teratas saat ini, sementara hampir 95% pertumbuhan pasokan *battery-grade graphite* berasal dari Cina (IEA, 2024). Dalam konteks tersebut, ketentuan seperti Pasal 5.1 memungkinkan kedua negara menerapkan kebijakan untuk memastikan bahwa integrasi perdagangan tidak justru menciptakan kerentanan strategis dalam rantai pasok sektor-sektor kritis. Dengan demikian, kebijakan perdagangan tidak lagi hanya diarahkan pada efisiensi ekonomi, tetapi juga pada ketahanan, diversifikasi, dan keamanan rantai pasok di tengah meningkatnya fragmentasi geoekonomi.

Secara keseluruhan, implementasi Pasal 5.1 dalam konteks Indonesia mencerminkan transformasi dalam arsitektur perdagangan internasional, di mana perjanjian perdagangan tidak lagi hanya berfungsi sebagai instrumen liberalisasi tarif, tetapi juga sebagai mekanisme untuk mengelola risiko geopolitik, keamanan ekonomi, dan stabilitas rantai pasok global. Pendekatan ini menunjukkan bahwa integrasi ekonomi antara Indonesia dan AS dalam kerangka ART berpotensi berkembang tidak hanya sebagai hubungan perdagangan konvensional, tetapi juga sebagai bagian dari upaya yang lebih luas untuk membangun rantai pasok yang aman dan terpercaya (*trusted supply chains*) di tengah dinamika geopolitik ekonomi global.

4.3. Kerja sama atas Peninjauan Keamanan atas Investasi Masuk

Inbound Investment Security Review Cooperation (Pasal 5.2) dalam konteks ART antara AS dan Indonesia merujuk pada kerja sama bilateral dalam melakukan peninjauan keamanan terhadap investasi asing yang masuk, terutama pada sektor-sektor strategis yang berkaitan dengan teknologi, energi, *critical mineral*, dan infrastruktur. Ketentuan ini mencerminkan tren global di mana arus investasi lintas negara tidak lagi dinilai semata-mata dari sisi manfaat ekonomi, tetapi juga dari potensi implikasinya terhadap keamanan nasional dan keamanan rantai pasok strategis.

Secara empiris, pentingnya mekanisme *investment security review* dapat dilihat dari perkembangan investasi global dalam beberapa tahun terakhir. Menurut UNCTAD, (2024) nilai investasi asing langsung (FDI) global mencapai sekitar US\$1,3 triliun, dengan sebagian besar investasi mengalir ke sektor teknologi, energi, dan infrastruktur yang memiliki signifikansi strategis. Pada saat yang sama, semakin banyak negara yang memperkenalkan mekanisme screening investasi untuk menilai risiko keamanan dari investasi asing. OECD mencatat bahwa lebih dari 30 negara telah memperkuat mekanisme peninjauan investasi asing sejak 2017, terutama setelah meningkatnya persaingan geopolitik dalam teknologi dan industri strategis (OECD, 2025).

Dalam konteks Indonesia, dinamika investasi asing juga menunjukkan pentingnya mekanisme tersebut. Berdasarkan data BKPM (Kementerian Investasi), realisasi investasi asing di Indonesia pada tahun 2023 mencapai sekitar Rp744 triliun (sekitar US\$48 miliar), dengan sektor utama meliputi industri logam dasar, pertambangan, transportasi, serta industri kimia dan farmasi. Banyak sektor ini terkait langsung dengan rantai pasok global untuk energi bersih, kendaraan listrik, dan teknologi industri, sehingga menjadi perhatian dalam kebijakan keamanan ekonomi. Selain itu, struktur investasi asing di Indonesia menunjukkan konsentrasi yang cukup besar dari beberapa negara tertentu. Misalnya, dalam beberapa tahun terakhir, Cina menjadi salah satu sumber FDI terbesar di sektor hilirisasi nikel, yang merupakan komponen penting dalam industri baterai kendaraan listrik (Barizi & Triarda, 2023).

Di sisi lain, AS memiliki pengalaman panjang dalam menerapkan *investment security review* melalui CFIUS. Data dari U.S. Department of the Treasury menunjukkan bahwa pada tahun 2022 terdapat lebih dari 440 transaksi investasi asing yang ditinjau oleh CFIUS (CFIUS, 2022), dengan sebagian besar terkait sektor teknologi, data digital, dan infrastruktur kritis. Mekanisme ini memungkinkan pemerintah AS untuk mengevaluasi bahkan membatalkan

investasi asing apabila dianggap berpotensi menimbulkan risiko terhadap keamanan nasional.

Dalam kerangka ART, kerja sama dalam Pasal 5.2 dapat dipahami sebagai upaya untuk menyelaraskan pendekatan Indonesia dan AS dalam mengelola investasi pada sektor-sektor strategis tersebut. Melalui pertukaran informasi, konsultasi kebijakan, dan koordinasi dalam penilaian risiko investasi, kedua negara berupaya memastikan bahwa arus investasi yang masuk tidak menciptakan kerentanan dalam rantai pasok teknologi, energi, dan mineral kritis. Dengan demikian, ketentuan ini tidak hanya bertujuan meningkatkan transparansi dan stabilitas investasi bilateral, tetapi juga menjadi bagian dari upaya yang lebih luas untuk membangun *trusted investment environment* dan memperkuat keamanan ekonomi di tengah meningkatnya fragmentasi geopolitik dalam ekonomi global.

Beberapa perubahan regulasi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan upaya pemerintah untuk mulai mengintegrasikan pertimbangan keamanan ekonomi dalam kebijakan investasi dan perdagangan. Kerangka hukum investasi di Indonesia diatur melalui Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang kemudian diperbarui melalui reformasi regulasi dalam Undang-Undang Cipta Kerja (2020) dan revisinya pada 2023. Reformasi ini memperkenalkan pendekatan berbasis risiko serta Daftar Prioritas Investasi (DPI) yang menentukan sektor-sektor yang terbuka, bersyarat, atau tertutup bagi investasi asing (OSS RBA, 2021). Dalam beberapa sektor strategis seperti industri pertahanan, telekomunikasi, dan infrastruktur tertentu, pemerintah tetap mempertahankan pembatasan kepemilikan asing atau persyaratan kemitraan dengan entitas domestik sebagai bentuk perlindungan terhadap kepentingan keamanan nasional.

Selain itu, Indonesia juga mulai memperkuat pengawasan terhadap perdagangan barang strategis dan teknologi *dual-use* melalui pengembangan sistem *Strategic Trade Management* (STM). Sistem ini bertujuan mengontrol ekspor dan impor barang yang memiliki potensi penggunaan sipil sekaligus militer, seperti peralatan teknologi tinggi, material tertentu, dan komponen industri strategis. Kebijakan ini dikembangkan untuk memenuhi komitmen internasional Indonesia dalam rezim non-proliferasi serta untuk memastikan bahwa perdagangan teknologi sensitif tidak disalahgunakan oleh aktor tertentu. Implementasi sistem lisensi ekspor dan pengawasan barang strategis menjadi salah satu instrumen penting dalam menjaga keamanan perdagangan dan rantai pasok teknologi.

Di samping itu, pemerintah juga memperbarui regulasi terkait pengawasan ekspor dan impor komoditas strategis melalui sejumlah peraturan perdagangan dan kepabeanan, termasuk mekanisme Larangan dan Pembatasan (LARTAS) yang mensyaratkan izin khusus untuk peredaran barang tertentu. Kebijakan ini memperkuat peran otoritas bea cukai dan kementerian terkait dalam memonitor arus barang yang dianggap sensitif secara ekonomi maupun keamanan. Dalam konteks ART antara AS dan Indonesia, perkembangan regulasi tersebut memberikan fondasi institusional bagi kerja sama dalam peninjauan keamanan investasi asing, pertukaran informasi terkait risiko investasi pada sektor strategis, serta penguatan pengawasan terhadap rantai pasok global yang melibatkan teknologi dan komoditas bernilai strategis.

4.4. Kerja sama dalam Penanggulangan *Transshipment* dan Pengelakan Kewajiban Bea Masuk

Aspek *anti-transshipment* dan *duty evasion cooperation* atau penanggulangan *transshipment* dan penghindaran kewajiban bea masuk yang tertuang dalam Pasal 5.3(2) dalam konteks ART antara AS dan Indonesia bertujuan untuk mencegah praktik pengalihan jalur perdagangan (*transshipment*) dan penghindaran bea masuk (*duty evasion*) yang dapat merusak integritas perjanjian perdagangan. *Transshipment* terjadi ketika barang dari negara ketiga —yang tidak termasuk dalam perjanjian— dikirim melalui negara anggota dengan proses produksi yang sangat minimal sebelum diekspor kembali untuk memperoleh manfaat tarif preferensial (Andriamananjara et al., 2004; lyoha et al., 2024). Dalam konteks ART, ketentuan ini memastikan bahwa produk yang mendapatkan akses perdagangan antara Indonesia dan AS benar-benar berasal dari aktivitas produksi domestik di negara anggota, bukan sekadar transit barang dari negara lain. Hal ini menjadi semakin relevan dalam struktur *global value chains*, di mana proses produksi sering melibatkan berbagai negara sehingga asal barang menjadi lebih kompleks dan berpotensi dimanipulasi.

Kerja sama yang diatur dalam Pasal 5.3(2) umumnya mencakup pertukaran data kepabeanan, verifikasi asal barang, investigasi bersama terhadap praktik penghindaran bea masuk, serta penguatan mekanisme sertifikat asal barang (*certificate of origin*). Di Indonesia, implementasi kerja sama tersebut bertumpu pada kerangka regulasi yang telah ada, terutama Undang-Undang No. 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan, yang memberikan kewenangan kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk melakukan pertukaran data perdagangan, audit kepabeanan, serta kerja sama internasional dalam penegakan hukum perdagangan. Selain itu, pemerintah juga mengembangkan sistem digital seperti *National Logistics Ecosystem (NLE)* untuk meningkatkan integrasi dan

transparansi data ekspor-impor, sehingga memudahkan otoritas kepabeanan dalam mendeteksi anomali perdagangan yang dapat mengindikasikan praktik *transshipment* atau penghindaran tarif (WCO, 2024).

Penguatan pengawasan asal barang juga dilakukan melalui regulasi terkait Surat Keterangan Asal (SKA) yang diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan No. 33 Tahun 2021 tentang Penerbitan SKA untuk Barang Ekspor Indonesia, termasuk implementasi sistem e-SKA untuk verifikasi digital asal barang. Sistem ini memungkinkan proses verifikasi yang lebih transparan dan mempermudah otoritas perdagangan untuk melakukan *cross-verification* dengan negara mitra. Selain itu, lembaga seperti Direktorat Jenderal Bea dan Cukai serta Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI) memiliki peran penting dalam melakukan investigasi terhadap dugaan manipulasi asal barang atau penghindaran tarif dalam perdagangan internasional. Dengan demikian, dalam konteks ART, Pasal 5.3(2) tidak hanya memperkuat integritas perdagangan bilateral Indonesia–AS, tetapi diharapkan dapat mendorong peningkatan kapasitas institusional Indonesia dalam pengawasan kepabeanan, verifikasi asal barang, dan penegakan hukum perdagangan internasional.

FUNGSI 5:

Paket Penyeimbang Komersial

Fungsi 5 *Commercial balancing package* dalam konteks *Agreement on Reciprocal Trade* (ART) antara AS dan Indonesia dapat dipahami sebagai mekanisme untuk menyeimbangkan kepentingan perdagangan dan investasi kedua negara sekaligus memperkuat basis industrialisasi domestik Indonesia. Paket kebijakan ini mencakup fasilitasi investasi pada sektor strategis seperti *critical minerals*, energi, dan infrastruktur (Pasal 6.1), pengaturan disiplin terhadap peran BUMN dan subsidi (Pasal 6.2), mekanisme khusus untuk sektor tekstil (Pasal 6.3), serta komitmen pembelian tertentu dalam kerangka *purchases agreement* (Pasal 6.4 dan *Annex IV*). Dalam praktik perjanjian perdagangan modern, paket semacam ini sering digunakan sebagai *commercial balancing mechanism*, yaitu cara untuk memastikan bahwa liberalisasi perdagangan setidaknya diimbangi dengan peningkatan investasi dan kerja sama industri sehingga manfaat ekonomi dapat dirasakan oleh kedua pihak. The World Bank (2020) menyatakan menunjukkan bahwa perjanjian perdagangan kontemporer tidak lagi hanya berfokus pada tarif, tetapi juga pada aturan di balik perbatasan. Paket kebijakan yang mengombinasikan akses pasar, komitmen investasi, dan kerja sama industri dapat dibaca sebagai instrumen untuk menyeimbangkan liberalisasi perdagangan dengan pembangunan kapasitas produksi dan integrasi rantai pasok.

5.1. Fasilitas Investasi atas sektor mineral kritis, energi, dan infrastruktur

Pasal 6.1 menempatkan *critical minerals*, energi, transportasi, telekomunikasi, dan infrastruktur sebagai inti kerja sama ekonomi Indonesia-AS. Tertuang dalam ART, Indonesia diminta menghapus pembatasan ekspor komoditas industri tertentu ke AS —termasuk *critical minerals*— serta mengintensifkan kerja sama untuk mempercepat pasokan *critical minerals* yang aman, termasuk *rare earths*, melalui kerja sama dengan perusahaan AS pada kegiatan pertambangan, pemrosesan, dan produksi hilir berdasarkan pertimbangan komersial. Bagi Indonesia, klausul ini membuka peluang besar karena

menyentuh jantung strategi hilirisasi nasional. USGS⁵ mencatat Indonesia memiliki sekitar 55 juta ton cadangan nikel, terbesar di dunia, dan produksi tambang nikelnya masih meningkat pada 2024 (USGS, 2025). Di saat yang sama, pemerintah Indonesia telah membangun fondasi fisik hilirisasi melalui pengembangan puluhan smelter; Kementerian ESDM sebelumnya memproyeksikan kebutuhan listrik 4.798 MW untuk 52 smelter, yang menunjukkan bahwa industrialisasi berbasis mineral tidak hanya soal ekstraksi, tetapi juga soal pembiayaan, energi, dan infrastruktur industri (ESDM, 2020). Dalam perspektif *global value chains* (GVC), ini menciptakan peluang bagi Indonesia untuk naik dari pengeksport bahan mentah menjadi pemasok input industri bernilai tambah lebih tinggi bagi rantai pasok baterai, kendaraan listrik, dan material transisi energi (Curran & Eckhardt, 2020).

Namun, peluang tersebut datang bersama batasan struktural. Karena Pasal 6.1 dirancang untuk memperkuat *secure supply chain connectivity* antara Indonesia dan AS, fasilitasi investasi berisiko diarahkan terutama untuk menjamin pasokan bahan baku dan produk antara bagi kepentingan industri hilir negara mitra, bukan untuk memperdalam basis manufaktur nasional Indonesia. Risiko utamanya adalah Indonesia berhenti pada model *extract-and-process*: menambang, memurnikan, lalu mengeksport produk setengah jadi, tanpa berhasil membangun industri turunan dengan intensitas teknologi lebih tinggi seperti prekursor, katoda, sel baterai, atau manufaktur mesin dan material canggih. OECD (2017) menekankan bahwa manfaat industrialisasi dari partisipasi dalam GVC tidak otomatis muncul; negara hanya memperoleh *upgrading* yang lebih besar jika berhasil masuk ke tahapan rantai nilai yang memiliki nilai tambah dan margin lebih tinggi. Risiko ini penting dalam kasus Indonesia karena meskipun hilirisasi telah meningkatkan ekspor produk olahan nikel, struktur industrinya masih sangat ditentukan oleh kebutuhan pasar global dan modal eksternal. Dengan kata lain, tanpa syarat yang tepat, Pasal 6.1 diduga dapat memperluas investasi, tetapi tidak otomatis memperdalam kapabilitas industri nasional.

Karena itu, implikasi kebijakan industrinya sangat jelas: Indonesia perlu memperlakukan Pasal 6.1 bukan sekadar sebagai kanal masuk investasi, tetapi sebagai instrumen untuk memaksa *upgrading* industri domestik. Secara praktis, fasilitasi investasi perlu diikat pada persyaratan yang mendorong *backward linkages* dengan pemasok lokal, pembangunan kapasitas teknologi,

transfer keterampilan, penggunaan energi dan infrastruktur yang mendukung manufaktur lanjutan, serta ekspansi ke tahap hilir bernilai tambah tinggi (UNCTAD, 2024). Kebutuhan ini makin relevan karena realisasi investasi Indonesia pada 2024 telah mencapai Rp1.714,2 triliun dengan penyerapan 2,45 juta tenaga kerja, menandakan bahwa skala investasi bukan lagi masalah utama; tantangannya adalah bagaimana mengarahkan investasi tersebut agar menghasilkan transformasi struktural (BPKM, 2025). Dalam kerangka ini, pembiayaan dari lembaga seperti EXIM atau DFC berpotensi positif bila digunakan untuk memperkuat proyek pemurnian, logistik, energi industri, dan manufaktur turunan, bukan hanya memperlancar ekspor bahan olahan. Dengan demikian, keberhasilan Pasal 6.1 bagi industrialisasi Indonesia tidak ditentukan oleh besarnya investasi yang masuk, melainkan oleh sejauh mana negara mampu mengubah investasi tersebut menjadi kapabilitas manufaktur domestik, penguasaan teknologi, dan diversifikasi industri jangka panjang.

5.2. Disiplin terhadap BUMN dan juga kebijakan subsidi di Indonesia

Pasal 6.2 dapat dibaca sebagai upaya untuk mendorong disiplin komersial, transparansi, dan tata kelola dalam peran BUMN serta kebijakan subsidi Indonesia. Dalam ART, BUMN diminta bertindak berdasarkan *commercial considerations*, tidak mendiskriminasi barang dan jasa AS, dan bantuan non-komersial kepada perusahaan manufaktur dapat dimintakan informasinya oleh pihak AS (OECD, 2021). Bagi Indonesia, tuntutan ini berpotensi memberi manfaat jika diterjemahkan sebagai dorongan untuk memperbaiki efisiensi BUMN, membatasi intervensi yang tidak produktif, dan memisahkan lebih tegas antara mandat pelayanan publik dan fungsi komersial. Relevansinya besar karena skala BUMN Indonesia memang sangat dominan: ADB mencatat portofolio BUMN Indonesia memiliki aset lebih dari US\$500 miliar atau sekitar 56,2% PDB (ADB, 2022), sedangkan laporan Kementerian BUMN menunjukkan aset portofolio BUMN mencapai sekitar Rp10.402 triliun pada 2023 (BUMN, 2023). Dalam kerangka ini, Pasal 6.2 bisa dipandang sebagai peluang untuk menata ulang peran negara agar instrumen industrialisasi menjadi lebih akuntabel, terukur, dan tidak semata bergantung pada proteksi implisit atau dukungan fiskal yang sulit diawasi.

Namun, justru karena peran negara di Indonesia sangat besar, Pasal 6.2 juga membawa pembatasan yang substantif terhadap ruang kebijakan industri. Model industrialisasi Indonesia selama ini tidak hanya bertumpu pada pasar, tetapi juga pada BUMN, subsidi energi, PMN, proyek infrastruktur, dan dukungan pembiayaan (Kim & Sumner, 2021). Dari sisi fiskal, beban subsidi energi tetap signifikan; Kementerian Keuangan menyebut subsidi bahan bakar

fosil pada 2023 setara sekitar 5% dari total belanja negara atau sekitar US\$10 miliar, dan pada 2025 pemerintah masih mengalokasikan subsidi energi rumah tangga sekitar Rp210,1 triliun (Andriyanto Novi, 2024). Dalam teori *strategic trade policy*, dukungan negara seperti subsidi dapat dibenarkan ketika pasar internasional bersifat oligopolistik dan keunggulan industri ditentukan oleh skala, teknologi, dan posisi awal perusahaan; Brander and Spencer (1985) menunjukkan bahwa subsidi dapat mengubah posisi kompetitif perusahaan domestik secara material. Karena itu, bila Pasal 6.2 diterapkan secara ketat, Indonesia berisiko kehilangan sebagian fleksibilitas untuk menggunakan BUMN dan subsidi sebagai alat membangun sektor strategis—terutama di energi, pupuk, logistik, hilirisasi mineral, dan manufaktur dasar—yakni sektor-sektor yang selama ini justru berkembang lewat model *state-led industrialization*.

Implikasi kebijakan industrinya bersifat ambivalen. Di satu sisi, Pasal 6.2 bisa memaksa Indonesia memperbaiki desain intervensi negara: subsidi harus lebih terarah, mandat pelayanan publik harus dipisahkan jelas dari fungsi komersial, dan dukungan kepada industri perlu lebih transparan agar tidak sekadar menjadi proteksi permanen yang tidak produktif. Di sisi lain, disiplin semacam ini dapat mempersempit *policy space* bila semua dukungan negara diperlakukan sebagai distorsi perdagangan, padahal dalam praktik pembangunan, banyak negara industri justru menggunakan kombinasi BUMN, kredit murah, jaminan negara, dan subsidi untuk membangun kapasitas awal industrinya (ADB 2022). Karena itu, tantangan utama Indonesia bukan menolak disiplin Pasal 6.2, melainkan merekalibrasi instrumen *industrial policy*: BUMN dan subsidi tetap dipakai, tetapi lebih selektif, berbasis kinerja, berjangka waktu jelas, dan diarahkan ke *upgrading* industri domestik. Dalam konteks ini, keberhasilan Pasal 6.2 bagi Indonesia akan ditentukan oleh kemampuan negara membedakan antara subsidi yang menciptakan ketergantungan dan dukungan negara yang benar-benar menciptakan kapasitas produksi, teknologi, dan daya saing jangka panjang.

5.3. Mekanisme produk tekstil

Pasal 6.3 membuka peluang akses pasar yang signifikan bagi industri tekstil dan apparel Indonesia melalui mekanisme tarif resiprokal nol untuk produk tertentu. Namun, preferensi ini bersifat bersyarat karena volumenya dikaitkan dengan seberapa besar Indonesia menyerap input tekstil dari AS, terutama kapas dan *man-made fiber textile inputs*. Dalam perspektif ekonomi industri, skema ini menciptakan insentif ekspor yang dapat memperbesar pasar efektif bagi produsen tekstil dan garmen Indonesia (Krugman, 1990). Bagi Indonesia,

peluang ini penting karena AS tetap merupakan salah satu pasar utama bagi ekspor pakaian jadi nasional, dan peningkatan ekspor *apparel* dan *footwear* ke AS menunjukkan bahwa sektor ini masih memiliki daya saing eksternal meskipun menghadapi tekanan global (BPS, 2025). Dalam kerangka *new trade theory*, pembesaran akses pasar semacam ini dapat mendorong *economies of scale*, memperluas spesialisasi, dan membantu perusahaan bertahan dalam industri yang sangat kompetitif (Melitz 2003; Krugman, 1990).

Meski demikian, karakter bersyarat dari Pasal 6.3 juga mengandung batasan struktural. Karena preferensi tarif bergantung pada penggunaan input asal AS, skema ini berpotensi mendorong restrukturisasi rantai pasok tekstil Indonesia ke arah yang lebih tergantung pada bahan baku impor tertentu, bukan pada penguatan basis input domestik. Beberapa literatur GVC menekankan bahwa integrasi ke rantai nilai global tidak otomatis menghasilkan nilai tambah domestik yang tinggi; manfaat industrialisasi bergantung pada kemampuan negara membangun *linkages* domestik dan bergerak ke tahapan dengan margin lebih tinggi, bukan sekadar berperan sebagai lokasi perakitan atau produksi tahap akhir (Antràs, 2020; Jouanjean et al., 2017; Qiang et al., 2021). Risiko ini penting dalam konteks industri tekstil dan produk tekstil Indonesia yang sedang menghadapi tekanan dari perlambatan permintaan ekspor dan persaingan impor murah. Laporan USDA mencatat bahwa tekanan tersebut telah memaksa sebagian produsen Indonesia melakukan langkah efisiensi, sementara data perdagangan menunjukkan impor TPT Indonesia juga meningkat pada 2024 (USDA, 2024). Dengan demikian, preferensi tarif semacam ini dapat membantu ekspor dalam jangka pendek, tetapi belum tentu memperbaiki struktur industri bila tidak diikuti dengan penguatan tahapan produksi hulu dan hilir.

Implikasi kebijakan industrinya adalah bahwa Indonesia perlu memperlakukan Pasal 6.3 bukan sekadar sebagai instrumen ekspor, tetapi sebagai peluang untuk merevitalisasi rantai nilai TPT domestik. Preferensi tarif akan lebih bermanfaat bagi industrialisasi bila digunakan untuk memperkuat kapasitas *spinning*, *weaving*, *dyeing-finishing*, dan *technical textiles*, sehingga ekspansi ekspor tidak hanya terjadi di tahap garmen akhir, melainkan juga di segmen yang menghasilkan nilai tambah lebih tinggi (OECD, 2004). Dengan kata lain, manfaat Pasal 6.3 bagi industrialisasi Indonesia akan bergantung pada apakah negara mampu memanfaatkan akses pasar AS untuk mendorong *upgrading* industri tekstil, atau justru terjebak dalam model ekspor berbiaya rendah dengan ketergantungan input eksternal yang tinggi. Karena itu, strategi kebijakan yang relevan bukan hanya memperbesar ekspor ke AS, tetapi

memastikan bahwa insentif perdagangan tersebut dihubungkan dengan penguatan kapasitas produksi domestik dan peningkatan kandungan lokal dalam rantai nilai tekstil nasional.

5.4. Komitmen Pembelian

Pasal 6.4 dan *Annex IV* merepresentasikan inti dari *commercial balancing package* dalam ART, di mana Indonesia memperoleh konsesi tarif dan akses investasi, sementara AS memperoleh komitmen pembelian atas barang dan jasa asal AS. Dalam jangka pendek, pengaturan ini dapat dipahami sebagai instrumen politik-ekonomi untuk menutup negosiasi dagang dan menyeimbangkan kepentingan kedua pihak (Bora et al., 2000). Dari sudut pandang praktis, sebagian komitmen pembelian—misalnya untuk energi, produk pertanian, atau pesawat—dapat memberikan manfaat bila memang sesuai dengan kebutuhan riil ekonomi domestik Indonesia. Jika dikelola secara strategis, beberapa pembelian tersebut bahkan dapat mendukung kebutuhan industrialisasi, misalnya melalui pemenuhan kebutuhan energi, peningkatan konektivitas logistik dan aviasi, atau pengadaan input tertentu yang belum dapat diproduksi secara efisien di dalam negeri (UNCTAD, 2024).

Namun demikian, Pasal 6.4 juga membawa risiko yang lebih dalam terhadap arah industrialisasi Indonesia. Komitmen pembelian dalam skala besar dapat mempersempit *policy space* apabila diarahkan pada impor barang jadi atau jasa dari AS tanpa dikaitkan dengan pengembangan kapasitas produksi domestik (Reuters, 2026). Dalam konteks ini, masalah utamanya bukan pada pembelian itu sendiri, melainkan pada kemungkinan bahwa permintaan domestik Indonesia diarahkan keluar tanpa menciptakan *learning effects*, *technology transfer*, atau *backward linkages* yang memadai di dalam negeri. Secara ekonomi politik, ini dapat menggeser sebagian ruang yang seharusnya dapat digunakan untuk membina *infant industry* atau memperluas pasar bagi pemasok domestik (Bora et al., 2000; Krugman, 1990; UNCTAD, 2024). Dalam teori perdagangan internasional, situasi ini menyentuh perdebatan klasik antara *market access gains* dan *structural transformation*: integrasi dagang memang dapat meningkatkan efisiensi statis, tetapi jika tidak dikelola hati-hati, ia juga dapat mengunci negara pada pola spesialisasi yang kurang mendukung industrialisasi jangka panjang (Krugman, 1990).

Oleh karena itu, implikasi kebijakan industrinya terletak pada bagaimana Indonesia menata *sequencing* antara komitmen pasar dan pembangunan kapasitas domestik. Pasal 6.4 hanya akan mendukung industrialisasi bila pembelian dari AS diarahkan pada barang atau jasa yang benar-benar melengkapi

agenda transformasi struktural Indonesia, bukan menggantikannya. Dalam praktiknya, ini berarti komitmen pembelian perlu dikaitkan dengan strategi yang lebih besar: memperkuat kemampuan manufaktur nasional, memastikan adanya *offsets* atau manfaat teknologi, dan menjaga agar impor dari AS tidak melemahkan perkembangan sektor domestik yang sedang tumbuh (Reuters, 2026). Dengan kata lain, manfaat Pasal 6.4 tidak ditentukan oleh besarnya nilai pembelian, tetapi oleh sejauh mana Indonesia mampu mengubah skema *commercial balancing* tersebut menjadi instrumen yang mendukung industrialisasi, bukan sekadar menjadi pasar bagi ekspor industri negara mitra.

Rekomendasi Kebijakan

1. Prioritas Renegosiasi Inklusi Sektor Padat Karya

Pemerintah harus memprioritaskan renegosiasi untuk memasukkan sektor penyerap tenaga kerja masif—yakni pakaian rajut (HS61), pakaian tenun (HS62), dan alas kaki (HS64)—ke dalam daftar pengecualian *additional duty* 0%. Langkah ini secara statik berpotensi mengamankan nilai ekspor sebesar USD 7,9 miliar dan menaikkan *coverage share* secara signifikan dari 27,8 persen menjadi sekitar 49 persen. Selain itu, pemerintah perlu memperkuat lobi untuk memperluas cakupan perlindungan pada sektor furnitur (HS94) yang bereksposur tinggi, serta memastikan cakupan untuk sektor hasil laut (HS03).

2. Akselerasi Finalisasi Volume dan Operasionalisasi TRQ

Momentum relokasi rantai pasok global sangat bergantung pada kecepatan dan konkretnya implementasi mekanisme *Tariff Rate Quota* (TRQ). Oleh karena itu, pemerintah harus segera mengunci angka absolut volume kuota dan memfinalisasi mekanisme verifikasinya. Keterlambatan dan ketidakpastian dari instrumen ini hanya akan memberikan kesempatan bagi negara pesaing, seperti Bangladesh dan Kamboja, untuk membangun *track record* yang meyakinkan para *buyers* guna mengalihkan kontrak ke negara mereka.

3. Fleksibilitas *Rules of Origin* (RoO) dan Barter Input Tekstil

Pemerintah harus memastikan fleksibilitas terkait syarat asal barang (RoO) pada implementasi TRQ. Strategi implementasi yang paling rasional adalah memaksimalkan operasionalisasi kuota melalui jalur impor kapas mentah (HS52) di mana pergeseran ke pasokan AS dinilai lebih *feasible*. Sebaliknya, pemerintah harus mendorong agar persyaratan impor Serat Buatan (MMF) dibuat cukup fleksibel. Hal ini sangat krusial mengingat industri garmen Indonesia masih sangat bergantung pada kain jadi impor dari Cina, sementara kapasitas AS untuk menyuplai MMF massal sangat terbatas. Syarat MMF asal AS yang terlalu material berisiko mematikan seluruh mekanisme TRQ.

4. Kompensasi Melalui Pembenahan Daya Saing Non-Tarif Domestik

Kesepakatan tarif batas atas 19 persen hanya memberikan keunggulan kompetitif absolut yang teramat tipis, seperti selisih minimal 1 poin persentase dibandingkan Vietnam (19 persen vs 20 persen). Keunggulan tarif yang tipis ini

dapat dengan mudah ”terserap” oleh perbedaan *lead time* atau ketidakpastian mekanisme kuota. Untuk mengonversi keunggulan relatif ini menjadi lonjakan ekspor, pemerintah dituntut untuk melakukan pembenahan daya saing non-tarif, termasuk peningkatan kapasitas produksi, perbaikan *lead time*, dan reliabilitas rantai pasok guna mengamankan *headroom* relokasi *sourcing* global dari Cina.

5. Reformasi Menyeluruh Fasilitasi Perdagangan Berbasis Sistem dan Data

Pada tataran negosiasi, Indonesia harus menuntut dimasukkannya mekanisme konsultasi bersama yang mengikat sebagai syarat ratifikasi atas Pasal 2.12. Pasal ini adalah klausul paling asimetris dalam seluruh ART karena menciptakan kewajiban terbuka terhadap kebijakan yang belum ada. Di sisi kebijakan domestik, pemerintah harus menyelesaikan integrasi penuh antara OSS, INSW, dan Bea Cukai dalam satu arsitektur *National Single Window* (NSW) berbasis *risk-profiling* yang berjalan secara *real-time*. Ini mencakup *pre-arrival processing* untuk seluruh komoditas impor, eliminasi duplikasi pemeriksaan fisik untuk pengirim berperingkat risiko rendah, dan interoperabilitas data dengan pelabuhan utama mitra dagang ASEAN guna menurunkan waktu *customs clearance*

6. Reposisi Kebijakan Industri menuju Pendekatan Berbasis Nilai Tambah Domestik

Indonesia harus menuntut perubahan mekanisme kewajiban impor kedelai dalam Annex IV dari angka tetap ke angka dinamis yang terikat pada kondisi produksi domestik dan harga internasional. Di sisi lain, pengecualian TKDN eksklusif bagi perusahaan dan produk AS tanpa kewajiban timbal balik juga harus dikoreksi. Sebaiknya, pengecualian TKDN untuk perusahaan AS perlu diimbangi dengan kewajiban investasi domestik atau jika tidak, pengecualian TKDN berlaku universal sehingga tidak menciptakan diskriminasi terhadap perusahaan dari negara ketiga yang dapat memicu sengketa WTO.

7. Penguatan Kedaulatan Regulasi melalui Kapasitas Institusional dan Sains

Indonesia harus mengajukan tiga tuntutan spesifik untuk mengoreksi *asymmetric recognition* SPS. Pertama, Indonesia harus menuntut bahwa Badan Karantina Indonesia (Barantin) tetap memiliki otoritas final untuk memverifikasi dan menangguhkan sementara fasilitas yang terdaftar dalam FSIS *Directory*. Kedua, Indonesia harus menuntut klausul *time-bound exception* di mana

pengakuan *default* MRL AS hanya berlaku selama Indonesia belum menetapkan MRL sendiri untuk komoditas yang bersangkutan. Ketiga, Indonesia harus menuntut mekanisme *review* ilmiah independen berbasis standar otoritas kompeten global lainnya dan Indonesia berhak mempertahankan *precautionary approach* apabila bukti ilmiah yang cukup belum tersedia. Dalam hal sertifikasi halal, Indonesia harus menolak pendekatan pengecualian prosedural eksklusif untuk AS yang menciptakan risiko hukum MFN dan menggantinya dengan mekanisme standar yang universal. Pendekatan ini dapat dipertahankan di WTO karena bersifat non-diskriminatif.

8. Strategi Adaptif untuk Mengelola Dampak Liberalisasi dan Asimetri

Indonesia harus memastikan dimasukkannya klausul *public health safeguard* yang eksplisit, yang memastikan bahwa kewajiban *data exclusivity* tidak dapat diinterpretasikan sebagai hambatan terhadap penerbitan lisensi wajib berdasarkan TRIPS Article 31 untuk kebutuhan kesehatan masyarakat, penggunaan data uji klinis untuk keperluan registrasi obat generik setelah paten asli habis masa berlakunya, maupun impor paralel obat dari negara dengan harga lebih rendah untuk kebutuhan program jaminan kesehatan nasional. Kementerian Kesehatan dan BPJS Kesehatan harus dilibatkan secara aktif dalam proses negosiasi klausul ini, mengingat BPJS adalah pembeli dominan dalam pasar farmasi Indonesia. Selain itu, terbukanya akses penyedia jasa AS ke pasar Indonesia tanpa jaminan akses setara bagi penyedia jasa Indonesia ke pasar AS harus diimbangi dengan tuntutan *mirror commitment*, setidaknya dalam sektor-sektor di mana Indonesia memiliki keunggulan komparatif aktual atau potensial.

9. Pengamanan Ruang Kebijakan melalui Tata Kelola Perdagangan yang Antisipatif

Indonesia harus memastikan adanya fasilitas rivi u berkala setiap lima tahun yang memungkinkan kedua pihak mengevaluasi dampak perjanjian berbasis data dan membuka renegosiasi atas klausul-klausul yang terbukti menciptakan ketidakseimbangan yang signifikan. Indonesia membutuhkan satu badan koordinasi lintas kementerian dengan otoritas yang jelas untuk mengelola kepatuhan ART, mengidentifikasi konflik antara komitmen ART dan kebijakan domestik yang ada, serta menyiapkan respons kebijakan yang konsisten. Usulan konkretnya adalah *Trade Policy Coordination Council* yang dipimpin Kemenko Perekonomian dengan anggota tetap seperti Kemendag, Kemenkeu, Kemenperin, Kemenkes, Kemkominfo/Komdigi, BSN, BPOM,

Barantin, KPPU, dan Bappenas. Dewan ini bertemu minimal triwulanan dan menghasilkan laporan pemantauan publik tahunan.

10. Penguatan Kedaulatan Data melalui Arsitektur *Hybrid Governance* yang Terintegrasi

Indonesia perlu memastikan bahwa pengakuan kecukupan dilakukan melalui penilaian teknis independen yang konsisten dengan UU. Di samping itu, Indonesia harus menuntut dimasukkannya klausul yang secara eksplisit menyatakan bahwa komitmen arus data bebas tidak mengurangi hak Indonesia untuk menolak permintaan akses data dari otoritas asing yang tidak melalui mekanisme *Mutual Legal Assistance Treaty* (MLAT) atau perjanjian bilateral yang setara. Indonesia harus membangun arsitektur *governance* data yang membedakan secara tegas antara tiga kategori: data publik dan data administratif pemerintah yang wajib disimpan di wilayah Indonesia; data strategis seperti data kesehatan, keuangan, infrastruktur kritis, dan biometrik kependudukan yang wajib memiliki salinan di infrastruktur domestik yang terus diperbarui; dan data komersial non-strategis yang dapat mengalir bebas dengan kewajiban notifikasi.

11. Strategi Fiskal Digital yang Adaptif dan Konsisten dengan Komitmen Internasional

Pemerintah harus secara agresif memperluas basis pengenaannya melalui identifikasi dan registrasi penyedia layanan digital asing yang belum terdaftar, penguatan sistem *Significant Economic Presence* (SEP) sebagai dasar penetapan kewajiban PPN, dan peningkatan kapasitas Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dalam audit transaksi digital lintas batas. Di samping itu, DJP dan Kementerian Keuangan harus menugaskan tim khusus untuk merancang instrumen fiskal berbasis aktivitas ekonomi — seperti *digital permanent establishment tax* yang mengikuti prinsip kehadiran ekonomi yang signifikan — yang tidak tercakup dalam larangan moratorium dan dapat dirancang secara non-diskriminatif yang konsisten dengan ART.

12. Penguatan Ekosistem Ekonomi Digital Domestik sebagai Strategi Ofensif-Defensif

Pemerintah harus mempercepat pembangunan infrastruktur *data center* nasional yang dimiliki entitas domestik sebagai fondasi kedaulatan digital yang tidak bergantung sepenuhnya pada ekosistem AS. Insentif investasi pada bidang ini harus mencakup kemudahan perizinan, insentif pajak atas investasi awal, dan preferensi pengadaan pemerintah untuk layanan cloud

yang menggunakan infrastruktur domestik. Untuk ekosistem jurnalisme digital, karena mekanisme mandatori diblokir Pasal 3.3, Indonesia harus mengembangkan pendekatan alternatif non-mandatori yang tidak melanggar ART, misalnya *voluntary framework* berbasis insentif pajak di mana *platform* yang berkontribusi pada dana jurnalisme digital mendapat pengurangan pajak yang setara nilainya, *public media investment fund* yang dibiayai dari penerimaan PPN digital, dan pemanfaatan *bargaining power* pengadaan iklan pemerintah sebagai instrumen negosiasi tidak langsung dengan *platform*.

13. Pengamanan Ruang Regulasi Digital melalui Desain Kebijakan yang Presisi dan Kapasitas Institusional

KPPU harus diperkuat dengan divisi teknologi digital yang memiliki kapasitas untuk menganalisis praktik anti-persaingan berbasis algoritma seperti *pricing algorithm*, manipulasi *search ranking*, dan penyalahgunaan keunggulan data. Komdigi juga harus merancang kerangka regulasi *platform digital* yang presisi dan dapat dipertahankan secara internasional, tidak mensyaratkan pengungkapan *source code* sebagai kondisi umum, tetapi memuat mekanisme audit fungsional berbasis *output assessment* dan mewajibkan transparansi algoritmik kepada pengguna dalam bentuk penjelasan logika rekomendasi yang material. Lalu, setiap perjanjian digital Indonesia dengan negara ketiga yang memuat klausul arus data, privasi, atau standar teknologi harus melalui *mandatory impact assessment* yang melibatkan Komdigi, BSSN, dan Kemlu sebelum komitmen apapun diambil, guna memastikan tidak terjadi konflik dengan komitmen ART yang telah ada.

14. Membangun Sistem Pengawasan Asal Barang yang Terpadu dan Berbasis Digital

Potensi munculnya kecurigaan bahwa sebagian barang Tiongkok masuk ke pasar AS melalui Indonesia dengan nilai tambah yang minim perlu dapat ditangani dengan membuktikan asal barang secara meyakinkan. Jika tidak, manfaat perjanjian dagang ART berisiko hilang. Pemerintah perlu segera memperkuat sistem pembuktian asal barang. Surat Keterangan Asal (SKA) harus didigitalisasi dan bisa diverifikasi langsung oleh otoritas AS. Lalu, data bea cukai, perizinan, dan logistik perlu diintegrasikan dalam satu dasbor risiko, serta dibentuk satgas lintas kementerian untuk mendeteksi pola perdagangan mencurigakan. Selain itu, skema pelaku usaha terpercaya seperti *Authorized Economic Operator* (AEO) perlu diperluas agar pengawasan fokus pada eksportir berisiko tanpa menghambat pelaku usaha patuh.

15. Membentuk Mekanisme Peninjauan Keamanan Investasi Asing pada Sektor Strategis

Indonesia menjadi satu-satunya ekonomi besar di Asia Tenggara yang belum memiliki mekanisme resmi untuk menilai apakah investasi asing berpotensi mengganggu keamanan nasional. Ketiadaan sistem ini membuka celah strategis di tengah meningkatnya persaingan geopolitik pada sektor teknologi dan sumber daya penting. Tanpa mekanisme peninjauan, Indonesia tidak memiliki instrumen memadai untuk menilai maupun mengelola konsentrasi kepemilikan asing di sektor strategis. Karena itu, pemerintah perlu membentuk mekanisme selektif berbasis risiko, bukan melarang masuknya investasi asing secara umum. Penilaian keamanan wajib diterapkan pada sektor sensitif yang mengandung risiko strategis seperti pusat data, telekomunikasi inti, pelabuhan, semikonduktor, mineral kritis, serta teknologi *drone* dan pertahanan berbasis *Artificial Intelligence* (AI). Sistem ini dapat diintegrasikan ke perizinan yang sudah ada sehingga investasi normal tetap berjalan, sementara aset strategis tetap terlindungi.

16. Mewajibkan Kenaikan Bertahap Nilai Tambah dalam Setiap Investasi Mineral Kritis

Kebijakan hilirisasi telah meningkatkan nilai ekspor mineral Indonesia, namun manfaat terbesar masih terkonsentrasi pada tahap penambangan dan pemurnian awal, sementara Indonesia belum banyak masuk ke industri bernilai tambah tinggi. Dalam kondisi ini, setiap investasi baru di sektor nikel, tembaga, bauksit, dan logam tanah jarang perlu disertai kewajiban kenaikan nilai tambah secara bertahap. Setiap investor wajib menyampaikan peta jalan industri lima tahunan, mulai dari pemurnian dasar menuju produk lanjutan yang bernilai lebih tinggi. Di samping itu, insentif fiskal seperti *tax holiday* dan keringanan bea masuk sebaiknya diberikan berdasarkan capaian riil, bukan sekadar janji investasi. Jika target tidak tercapai, fasilitas dapat dikurangi, dihapus, atau dialihkan kepada investor yang lebih siap membangun industri hilir di Indonesia.

17. Mengubah Subsidi Industri dari Bantuan Terbuka menjadi Dukungan Berbasis Target Kinerja

Indonesia perlu menata peran BUMN dan desain subsidi agar tidak dianggap mendistorsi perdagangan. Negara maju kerap memandang kebijakan tersebut sebagai bentuk dukungan negara yang dinilai tidak transparan. Untuk mengantisipasi hal tersebut, fokus kebijakan harus bergeser dari sekadar nominal subsidi menjadi kualitas desain subsidi. Bantuan dan dukungan perlu

diarahkan dengan berbasis kinerja serta ketepatan sasaran. Caranya, insentif pajak, penyertaan modal, atau pembiayaan murah diberikan melalui kontrak kinerja. Perusahaan hanya menerima fasilitas jika mencapai target terukur, seperti kenaikan ekspor, penyerapan tenaga kerja terampil, peningkatan kandungan lokal, atau penggunaan energi bersih. Dukungan diberikan dengan disertai evaluasi berkala. Dengan model ini, negara tetap bisa mendukung industri strategis tanpa menciptakan subsidi permanen yang rentan digugat karena dianggap sebagai bantuan terus menerus yang rentang digugat dalam sengketa internasional.

18. Mewajibkan Timbal Balik Industri pada Setiap Komitmen Pembelian dari AS

Setiap kontrak pengadaan bernilai besar perlu diubah dari sekadar transaksi pembelian menjadi sarana pembangunan kapasitas industri. Misalnya, pembelian pesawat tidak cukup berhenti pada pengiriman unit, tetapi harus diikuti transfer kemampuan teknis, pengembangan rantai pasok, dan penciptaan tenaga kerja terampil di Indonesia yang mengikat dalam kontrak. Secara praktis, setiap kontrak di atas ambang nilai tertentu wajib disertai rencana timbal balik industri, sekurang-kurangnya berupa pembangunan pusat perawatan dan perbaikan di Indonesia, alih lisensi komponen tertentu kepada mitra lokal, kewajiban penggunaan pemasok domestik, pendirian pusat pelatihan bersama politeknik atau perguruan tinggi teknik, serta penempatan insinyur Indonesia pada posisi teknis dan manajerial selama masa kontrak. Model ini telah digunakan sejumlah negara dalam pengadaan strategis dan terbukti mampu melahirkan industri perawatan, manufaktur komponen, serta ekspor jasa bernilai tinggi.

Kesimpulan

Agreement on Reciprocal Trade (ART) antara Indonesia dan Amerika Serikat menunjukkan bahwa perjanjian ini pada dasarnya bukan sekadar liberalisasi perdagangan, melainkan instrumen restrukturisasi ekonomi yang digerakkan oleh kepentingan geoekonomi. Melalui lima fungsi—rezim tarif dan kepastian akses pasar, reformasi daya saing, infrastruktur regulasi digital, integritas rantai pasok, serta paket penyeimbang komersial—laporan ini menunjukkan bahwa esensi ART tidak terletak pada angka tarif semata, melainkan pada bagaimana akses pasar, disiplin regulasi, keamanan rantai pasok, dan penyeimbangan komersial dijahit ke dalam satu paket kebijakan. Dalam arti itu, ART lebih tepat dipahami sebagai bentuk *deep trade* di era *leverage-based negotiation*: ia memang membuka peluang akses pasar dan mengurangi sebagian ketidakpastian, tetapi sekaligus membawa konsekuensi yang nyata bagi ruang kebijakan domestik Indonesia.

Dari seluruh temuan laporan ini, pelajaran utamanya cukup jelas. Pertama, manfaat pasar yang ditawarkan ART bersifat selektif, tidak otomatis, dan sangat bergantung pada implementasi. Posisi Indonesia pada *cap* tarif 19 persen penting sebagai hasil negosiasi, tetapi belum identik dengan manfaat operasional yang langsung berlaku penuh di perbatasan AS. Bahkan ketika manfaat tarif itu mulai relevan, distribusinya tetap asimetris: sebagian komoditas primer dan barang tertentu memperoleh perlakuan yang lebih ringan, sementara manufaktur padat karya masih menghadapi beban tarif yang relatif tinggi dan persaingan yang ketat. Dalam konteks ini, satu-satunya instrumen yang berpotensi mengubah kalkulasi *sourcing* secara material adalah *tariff rate quota* (TRQ) 0 persen untuk tekstil dan *apparel*. Namun instrumen itu sendiri masih tersandera oleh finalisasi volume, kejelasan mekanisme, dan kesiapan restrukturisasi rantai pasok.

Kedua, biaya terbesar ART justru tidak selalu muncul pada tarif, melainkan pada penyempitan ruang kebijakan. Reformasi yang didorong ART memang dapat menurunkan hambatan nontarif, memperbaiki efisiensi, dan meningkatkan kepastian usaha. Namun pada saat yang sama, pelonggaran instrumen seperti TKDN, disiplin yang lebih kuat pada hak kekayaan intelektual, pembatasan kebijakan data, serta kompatibilitas yang lebih tinggi dengan agenda *trusted supply chain* AS menunjukkan bahwa ART tidak netral secara strategis. Ia membawa Indonesia lebih dekat ke arsitektur perdagangan dan keamanan ekonomi Amerika Serikat, tetapi sekaligus dapat mengurangi fleksibilitas negara dalam menjalankan strategi industrialisasi, tata kelola digital, dan diversifikasi hubungan ekonomi di masa depan.

Ketiga, temuan tentang *trade diversion* menegaskan bahwa tarif yang kompetitif saja tidak cukup. Ruang relokasi dari Cina memang besar, tetapi Indonesia belum menjadi penerima utamanya. Di banyak sektor, justru Vietnam, Bangladesh, Kamboja, atau India yang bergerak lebih cepat. Ini berarti keberhasilan Indonesia tidak akan ditentukan oleh tipisnya selisih *cap* tarif, melainkan oleh hal-hal yang lebih mendasar: kapasitas produksi, reliabilitas rantai pasok, kecepatan eksekusi, kepastian kontrak, dan kemampuan menerjemahkan preferensi hukum menjadi keuntungan komersial yang nyata.

Karena itu, putusan akhir laporan ini adalah bahwa ART menawarkan manfaat yang nyata tetapi terbatas, dengan biaya strategis yang tidak kecil. Dalam jangka pendek, manfaat ekonominya selektif dan tidak merata. Dalam jangka menengah hingga panjang, ART berpotensi ikut membentuk ulang struktur ekonomi Indonesia, tetapi dengan *trade-off* yang jelas antara efisiensi, stabilitas akses pasar, dan penyempitan ruang kebijakan. Dengan demikian, keberhasilan ART tidak akan ditentukan oleh teks perjanjiannya semata, melainkan oleh bagaimana Indonesia mengelola implementasinya setelah ini. Tanpa strategi domestik yang proaktif, ART berisiko hanya menempatkan Indonesia sebagai pemasok bahan baku, basis produksi berbiaya menengah, atau pasar konsumsi yang semakin terbuka. Sebaliknya, jika pemerintah mampu mengunci manfaat komersialnya sambil menjaga instrumen industrialisasi, mempercepat finalisasi TRQ yang kredibel, dan memperkuat daya saing non-tarif, ART masih dapat diubah dari sekadar *damage control* tarif menjadi pijakan untuk memperdalam transformasi industri Indonesia di tengah fragmentasi global yang semakin tajam.

Referensi

- ADB (2022). *Unlocking the Economic and Social Value of Indonesia's State-Owned Enterprises*. Asian Development Bank. <https://doi.org/10.22617/SPR220442-2>
- Andriamananjara, S., Arce, H., & Ferrantino, M. J. (2004). Transshipment in the United States. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.539682>
- Andriyanto, N (2024) *Why Reducing Fossil Fuel Subsidy is the Key Step for Advancing Energy Transition in Indonesia*. *Opini Kemenkeu*.. Retrieved March 12, 2026, from <https://opini.kemenkeu.go.id/pages/read/why-reducing-fossil-fuel-subsidy-is-the-key-step-for-advancing-energy-transition-in-indonesia>
- Arvis, J., Ojala, L., Shepherd, B., Ulybina, D. & Wiederer, C. (2023). Connecting to Compete 2023: Trade Logistics in an Uncertain Global Economy - The Logistics Performance Index and Its Indicators. <https://doi.org/10.1596/39760>
- Asian Development Bank. (2022). *Asian Economic Integration Report 2022*: <https://doi.org/10.22617/TCS220041-2>
- Banga, R. (2019). Growing Trade in Electronic Transmissions: Implications for the South. *Research Paper Series*.
- ADB (2022). *Unlocking the Economic and Social Value of Indonesia's State-Owned Enterprises*. Asian Development Bank. <https://doi.org/10.22617/SPR220442-2>
- Andriyanto, N (2024) *Why Reducing Fossil Fuel Subsidy is the Key Step for Advancing Energy Transition in Indonesia*. *Opini Kemenkeu*.. Retrieved March 12, 2026, from <https://opini.kemenkeu.go.id/pages/read/why-reducing-fossil-fuel-subsidy-is-the-key-step-for-advancing-energy-transition-in-indonesia>
- Arvis, J., Ojala, L., Shepherd, B., Ulybina, D. & Wiederer, C. (2023). Connecting to Compete 2023: Trade Logistics in an Uncertain Global Economy - The Logistics Performance Index and Its Indicators. <https://doi.org/10.1596/39760>
- Asian Development Bank. (2022). *Asian Economic Integration Report 2022*:<https://doi.org/10.22617/TCS220041-2>
- Barizi, M. H., & Triarda, R. (2023). RANTAI PASOKAN GLOBAL DAN NASIONALISME SUMBER DAYA ALAM: KAJIAN TERKAIT HILIRISASI NIKEL DI INDONESIA. *Indonesian Journal of International Relations*, 7(2), 312–338. <https://doi.org/10.32787/ijir.v7i2.466>
- Blakwill D & Harris, J.M. (2016). *America's Geoeconomic Potential*, War by Other Means. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1c84cr7.11>.

- Bora, B., Lloyd, P. J., & Pengestu, M. (2000). Industrial Policy and the WTO. *The World Economy*, 23(4), 543–559. <https://doi.org/10.1111/1467-9701.00289>
- Bossio, D., & Barnett, B. (2023). The News Media Bargaining Code: Impacts on Australian journalism one year on. *Policy and Internet*, 15(4), 611–626. <https://doi.org/10.1002/poi3.361>
- BPS. (2026). *Exports of Garments (Convection) of Textile by Major Countries of Destination, 2012-2024-Statistical Data*. Retrieved March 12, 2026, from <https://www.bps.go.id/en/statistics-table/1/MjAyNiMx/exports-of-garments--convection--of-textile-by-major-countries-of-destination--2012-2023.html>
- BPKM (2022) *Kementerian Investasi dan Hilirisasi/BKPM-Investment Realization Reaches IDR 1,714 Trillion, Absorbs 2.4 Million Workers*. Retrieved March 12, 2026, from <https://www.bkpm.go.id/en/info/press-release/investment-realization-reaches-idr-1-714-trillion-absorbs-2-4-million-workers>
- Brander J.A & Spencer, B.J (1985). Export Subsidies and International Market Share Rivalry, *Journal of International Economics* 18, 83-100, North Holland.
- BUMN (2023). BUMN Annual Report, Retrieved March 12, 2026, from https://www.bumn.go.id/storage/kontenlaporan/files/files_1734078499.pdf
- BUMN (2023). BUMN Annual Report, Retrieved March 12, 2026, from https://www.bumn.go.id/storage/kontenlaporan/files/files_1734078499.pdf
- BPS. (2026). *Exports of Garments (Convection) of Textile by Major Countries of Destination, 2012-2024—Statistical Data*. Retrieved March 12, 2026, from <https://www.bps.go.id/en/statistics-table/1/MjAyNiMx/exports-of-garments--convection--of-textile-by-major-countries-of-destination--2012-2023.html>
- Banga, R. (2019). Growing Trade in Electronic Transmissions: Implications for the South. *Research Paper Series*.
- Bossio, D., & Barnett, B. (2023). The News Media Bargaining Code: Impacts on Australian journalism one year on. *Policy and Internet*, 15(4), 611–626. <https://doi.org/10.1002/poi3.361>
- Chen, Y., Chen, S., Li, H., Chen, G., & He, B. (2024). *The Influence of International Trade Between China and Indonesia on Economic Growth*.
- Chung, A., & Kruzel, J. (2026, February 20). US Supreme Court strikes down Trump's global tariffs. *Reuters*. <https://www.reuters.com/legal/government/us-supreme-court-rejects-trumps-global-tariffs-2026-02-20/>
- Curran, L., & Eckhardt, J. (2021). *The Structure of International Trade, Global Value Chains and Trade Wars in the 21st Century*.

- CFIUS (2022). Annual Report to Congress. Retrieved March 12, 2026, from https://home.treasury.gov/system/files/206/CFIUS%20%20Annual%20Report%20to%20Congress%20CY%202022_0.pdf
- De Melo, J., Sorgho, Z., & Wagner, L. (2025). Reducing Wait Times at Customs to Boost Trade: How Implementing the Trade Facilitation Agreement Can Expand Trade among AfCFTA Countries? *Journal of African Economies*, 34(2), 265–294. <https://doi.org/10.1093/jae/ejae008>
- EA (2024), *Global Critical Minerals Outlook 2024*, IEA, Paris <https://www.iea.org/reports/global-critical-minerals-outlook-2024>, Licence: CC BY 4.0
- Economic Research Institute for ASEAN and East Asia. (2016). *Non-tariff measures in ASEAN*. Economic Reserach Institute for ASEAN and East Asia.
- ESDM (2020). Supporting 52 Smelters in 2024, Strategies are Prepared to Meet Electricity Need. Retrieved March 17, 2026, from <https://www.esdm.go.id/en/media-center/news-archives/-supporting-52-smelters-in-2024-strategies-are-prepared-to-meet-electricity-need>
- Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized Interdependence. *International Security*, 44(1), 42–79. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00351
- GSIA. (2022). *Global Sustainable Investment Review 2022. Guidance-financial-institutions-best-practices-compliance-export-administration.pdf*. (n.d.). Retrieved March 17, 2026, from <https://www.bis.gov/media/documents/guidance-financial-institutions-best-practices-compliance-export-administration.pdf>
- Hayakawa, K., & Sudsawasd, S. (2025). *Trade Effects of the US–China Trade War on a Third Country: Preventing Trade Rerouting From China*.
- IMF. (2023). *Navigating global divergences*. International Monetary Fund.
- Iyoha, E., Malesky, E., Wen, J., & Wu, S.-J. (2024). *Exports in Disguise? Trade Rerouting During the US–China Trade War*.
- Jouanjean, M., J. Gourdon and J. Korinek (2017-11-27), “GVC Participation and Economic Transformation: Lessons from three sectors”, *OECD Trade Policy Papers*, No. 207, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/617d7a19-en>
- Kementerian Kesehatan. (2024). *Profil Kesehatan Indonesia 2023*. Kementerian Kesehatan RI.
- Kim, K., & Sumner, A. (2021). Bringing state-owned entities back into the industrial policy debate: The case of Indonesia. *Structural Change and Economic Dynamics*, 59, 496–509. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2021.10.002>
- Krugman, P. (1990). *Rethinking International Trade*. The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/5933.001.0001>

- Krueger (1993). Free Trade Agreements As Protectionist Devices: Rules of Origin, *NBER Working Paper No 4352*. Massachusetts.
- Mattoo, Aaditya, Nadia Rocha, and Michele Ruta, eds. 2020. *Handbook of Deep Trade Agreements*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1539-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Melitz, M.J. (2003). The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity, *Econometrica*, Vol. 71, No. 6, 1695-1735
- Moïsé, E., T. Orliac, & P. Minor. (2011). *Trade Facilitation Indicators* (OECD Trade Policy Papers, Vol. 118). <https://doi.org/10.1787/5kg6nk654hmr-en>
- OECD. (2004). *A New World Map in Textiles and Clothing: Adjusting to Change*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264018556-en>
- OECD. (2019). *International regulatory co-operation and trade : understanding the Trade costs of regulatory divergence and the remedies*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0c23506e-en>
- OECD (2021). Fair Market Conditions for Competitiveness in the Adriatic Region; OECD Recommendation on Competitive Neutrality. Retrieved March 12, 2026, from <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/grc/grc-see/integrity/Competitive-neutrality-Final.pdf>
- OECD (2025), *Economic Security in a Changing World*, New Approaches to Economic Challenges, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/4e-ac89c7-en>.
- OECD. (2025). *Economic Security in a Changing World*.
- Office of the United States Trade Representative. (2026). *Agreements on Reciprocal Trade*. United States Trade Representative. <https://ustr.gov/trade-agreements/agreements-reciprocal-trade>
- OSS RBA(2021). *Daftar Prioritas Investasi*. (OSS RBA. Retrieved March 12, 2026, from <https://oss.go.id/id/berita/daftar-prioritas-investasi>
- Qiang, C. Z., Liu, Y., & Steenbergen, V. (2021). *An Investment Perspective on Global Value Chains*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1683-3>
- Schulze, T., & Xin, W. (2025). Demystifying Trade Patterns In A Fragmenting World, *IMF Working Papers. Semiconductor Industry Association (2023) SIA 2023 Factbook*.
- Trading Economics (2026). *Indonesia Imports from China—2026 Data 2027 Forecast 1989-2025 Historical*. Retrieved March 12, 2026, from <https://tradingeconomics.com/indonesia/imports/china>
- The White House. (2025). *Joint Statement on Framework for United States-Indonesia Agreement on Reciprocal Trade*. The White House. <https://>

www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/07/joint-statement-on-framework-for-united-states-indonesia-agreement-on-reciprocal-trade/

The White House. (2026a). *Fact Sheet: President Donald J. Trump Imposes a Temporary Import Duty to Address Fundamental International Payment Problems*. The White House. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2026/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-imposes-a-temporary-import-duty-to-address-fundamental-international-payment-problems/>

The White House. (2026b). *Imposing a Temporary Import Surcharge to Address Fundamental International Payments Problems*. The White House. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/02/imposing-a-temporary-import-surcharge-to-address-fundamental-international-payments-problems/>

UNCTAD (Ed.). (2024). *Rethinking development in the age of discontent: United Nations Conference Report on Trade and Development*. United Nations.

UNCTAD (2024), World Investment Report: Investment Policy Trends. Retrieved March 17, 2026, from https://unctad.org/system/files/official-document/wir2024_ch02_en.pdf

USDA (2024). Cotton and Products Update. Retrieved March 12, 2026, from <https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?>

USDA FAS. (2025). *Indonesia's Expanding Halal Standards with Trade Impacts on the Horizon*.

USGS (2025). US Nickel Report.

WCO News (2024). National Logistics Ecosystem: Indonesia's holistic approach to trade facilitation. (n.d.). Retrieved March 17, 2026, from <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-105-issue-3-2024/national-logistics-ecosystem-indonesia/>

WIPO. (2019). *World Intellectual Property Report 2019: The geography of innovation: Local hotspots, global networks*. fileName=Cotton+and+Products+Update_Jakarta_Indonesia_ID2024-0050.pdf.

World Trade Organization. (2011). *World Trade Report 2011: The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*.

GREAT Institute

Telp : +62 813-2490-8859

Website : www.greatinstitute.id

Email : greatinstituteonline@gmail.com

Alamat : Jalan Taman Gunawarman Timur No.15, Jakarta Selatan 12110.