BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Semua negara saling membutuhkan satu sama lain dalam memenuhi kebutuhannya. Perdagangan internasional adalah salah satu upaya negara dalam pemenuhan kebutuhan negara. Perdagangan internasional memiliki dampak yang besar bagi pertumbuhan ekonomi suatu negara. Negara melakukan perdagangan internasional untuk memperoleh pemasukan bagi negara (GNP), meningkatkan efektivitas produksi, lapangan kerja, dan lain-lain. Perdagangan internasional juga menimbulkan interdependensi bagi negara yang melakukan kegiatan ini. Interdependensi ini dapat menguntungkan dan simetris, namun dapat juga bersifat asimetris dan merusak negara karena adanya perbedaan kepemilikan sumber daya alam dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Negara yang menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi akan memiliki pertumbuhan ekonomi lebih baik dibandingkan negara yang tidak menguasainya (Sugito, 2016, hal. 96-97). Diperlukan sebuah organisasi yang mengatur dan mengawasi perdagangan internasional, sehingga semua negara mendapatkan manfaat yang adil dan merata.

Organisasi yang mengatur perdagangan internasional adalah *World Trade Organization* (WTO). *World Trade Organizations* atau disingkat menjadi WTO adalah sebuah organisasi internasional untuk liberalisasi perdagangan, sebuah forum bagi pemerintah atau negara untuk negosiasi perjanjian perdagangan, sebuah tempat untuk menyelesaikan sengketa perdagangan (WTO, 2019). Tujuan dari WTO adalah untuk membantu negara menghilangkan hambatan perdagangan, seperti tarif dan non-tarif.

Untuk mencapai tujuan tersebut, ada beberapa aktivitas yang dilakukan WTO. Aktivitasnya beragam, meliputi

negosiasi dan pengurangan hambatan perdagangan, menyetujui aturan pemerintah yang mendukung perdagangan internasional (seperti kebijakan *anti-dumping*, subsidi, standar produk, dll.), mengelola dan mengawasi penerapan aturan-aturan yang disepakati untuk perdagangan barang, jasa dan hak kekayaan intelektual, mengawasi dan mereview kebijakan perdagangan para anggotanya serta memastikan transparansi perjanjian perdagangan baik bilateral dan regional, menyelesaikan sengketa di antara para anggota mengenai penafsiran dan penerapan dari sebuah perjanjian yang telah disepakati. WTO turut membantu membangun kapasitas pejabat pemerintahan negara-negara berkembang dan terbelakang dalam urusan perdagangan internasional, membantu proses aksesi terhadap 30 negara yang belum menjadi anggota WTO, melakukan riset ekonomi, mengumpulkan dan menyebarluaskan data perdagangan yang mendukung kegiatan WTO lainnya, memberikan penjelasan dan edukasi bagi masyarakat mengenai misi dan aktivitas yang dijalankan WTO (WTO, 2020).

WTO memiliki beberapa prinsip yang merupakan fondasi dari sistem perdagangan multilateral. Setiap negara anggota tidak diperbolehkan mendiskriminasi negara lain yang menjadi mitra dagang serta tidak membedakan produk dan jasa dari luar maupun dalam negeri. Mendorong keterbukaan pasar dengan cara menghilangkan halangan perdagangan, seperti bea masuk. WTO harus membuat hambatan perdagangan dapat diprediksi, transparan dan tidak akan dinaikkan semena-mena. Dengan hambatan perdagangan yang stabil dan terprediksi, akan mendorong investasi, penciptaan lapangan kerja dan konsumen dapat menikmati keuntungan dari kompetisi yang ada. Menghilangkan praktek yang tidak adil seperti subsidi ekspor dan melakukan dumping produk di bawah harga akan membuat persaingan pasar menjadi kompetitif. WTO memberi waktu lebih banyak untuk menyesuaikan dan memberikan hak spesial kepada tiga perempat anggota

yang merupakan negara berkembang dan sedang bertransisi menuju ekonomi pasar. Perjanjian WTO mengizinkan untuk melakukan tindakan perlindungan tidak hanya lingkungan tetapi juga kesehatan publik, hewan dan tumbuhan yang harus diterapkan di bisnis nasional dan asing (WTO, 2020).

Meskipun telah ada organisasi yang mengatur, permasalahan mengenai perdagangan internasional selalu ada. Permasalahan ini terjadi karena adanya perbedaan dari negara yang melakukan perdagangan internasional. Seperti yang baru ini terjadi antara Amerika Serikat dan Tiongkok. Perang dagang dapat didefinisikan sebagai suatu keadaan di mana sebuah negara membalas terhadap satu sama lain dengan meningkatkan tarif impor atau memberikan hambatan lain pada impor suatu negara (Chen, 2020). Perang dagang merupakan efek samping dari diberlakukannya kebijakan proteksionisme yang kontroversial.

Perang dagang Amerika Serikat dan Tiongkok berawal dengan terpilihnya Donald J. Trump pada 8 November 2016 sebagai Presiden Amerika Serikat ke-45. Dunia Internasional terkejut dengan kampanye Trump yang kontroversial, seperti rencana proteksionisme perdagangan. Rencana ini dinamakan *American Economic Independence* yang disampaikan dalam pidatonya pada 28 Juni 2016 di Alumisource, Monessen, Pennsylvania (Trump, 2019). Trump sangat terlihat tidak setuju dengan cara Tiongkok melakukan perdagangan dengan Amerika Serikat. Seperti yang dikatakan oleh Trump dalam kampanye pada 22 Mei 2016, *"We can't continue to allow China to rape our country and that's what they're doing. It's the greatest theft in the history of the world* (Rosyadi & Widodo, 29 Mei 2017, hal. 3)*."*

Setelah beberapa hari dilantik sebagai presiden, Trump langsung merealisasikan janji kampanyenya seperti

menarik diri dari *Trans-Pacific Parternship*, mengumumkan negosiasi ulang dengan *North American Free Trade Area* (NAFTA) sekaligus mengancam mundur jika gagal mencapai kesepakatan yang lebih baik. Pada bulan Mei 2018 Trump mengumumkan akan pengenaan tarif masuk baja sebesar 25% dan aluminium sebesar 10% terhadap Uni Eropa (UE), Tiongkok, Kanada, dan Meksiko. Hal ini memicu perang dagang yang ditandai dengan tindakan balasan dari negara yang dikenai tarif (Sharma, 2018, hal. 2).

Tiongkok sangat mengecam tindakan yang dilakukan oleh Amerika Serikat. Pada tanggal 17-18 Mei 2018, terjadi pertemuan antara pemerintah Amerika Serikat dan Tiongkok untuk membahas defisit perdagangan yang terjadi. Pada akhir pertemuan, diambil kesimpulan bahwa Tiongkok akan meningkatkan pembelian produk dan jasa dari Amerika Serikat untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan angka lapangan kerja di Amerika Serikat (The White House, 2020). Tetapi, perbincangan ini batal karena perintah Donald Trump untuk menyelidiki *Section 232* terhadap impor otomotif dan suku cadang untuk memperhitungkan dampak bagi keamanan nasional Amerika Serikat.

Kegagalan perbincangan tersebut berbuntut pada aksi saling serang kedua negara dengan memberlakukan tarif pada 6 Juli 2018. Amerika Serikat memulai serangan pertama dengan mengenakan bea masuk sebesar 25 persen atas produk-produk Tiongkok senilai 34 miliar USD. Donald Trump mengancam memberikan tarif tambahan sebesar sebesar 16 miliar USD jika Tiongkok terus membalas. Tiongkok membalas dengan memberlakukan tarif yang setara terhadap impor Amerika Serikat. Produk-produk yang terkena tarif oleh Tiongkok, antara lain suku cadang mobil, produk pertanian dan perikanan (Sharma, 2018, hal. 1).

Perang dagang Amerika Serikat dan Tiongkok memberikan banyak dampak negatif tidak hanya bagi kedua negara, namun juga berdampak kepada negara-negara yang melakukan perdagangan dengan Amerika Serikat dan Tiongkok dan perekonomian global. Setelah pemberlakuan tarif bagi barang impor dari Tiongkok, Trump mengeluarkan perintah eksekutif yang melarang perusahaan telekomunikasi Huawei dan aplikasi sosial media Tiktok dan WeChat untuk beroperasi di Amerika Serikat. Sejumlah perusahaan asal Amerika Serikat seperti Google dipaksa menghentikan kerjasama dengan perusahaan Tiongkok demi terlepas dari sanksi yang diberikan. Perang dagang juga merambah ke komoditas *rare earth,* elemen yang digunakan dalam industri strategis seperti alat-alat elektronik dan sistem pertahanan. Di ranah global, perang dagang telah menyebabkan penurunan pertumbuhan GDP global.

Pengenaan tarif yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan Tiongkok telah melanggar peraturan yang ditentukan oleh WTO mengenai liberalisasi perdagangan, di mana peran negara dalam perdagangan diminimalisir. WTO berusaha menengahi kedua belah pihak dalam penyelesaian konflik ini agar dampak dari perang perdagangan tidak semakin membesar. WTO memaksa agar Washington (Amerika Serikat) dan Beijing (Tiongkok) untuk melakukan dialog. Direktur Jenderal WTO, Roberto Azevedo mengatakan sangat memperhatikan kasus ini dan akan memaksa kedua belah pihak untuk berdialog. Azevedo sangat prihatin terhadap prospek perang dagang ini dan berpikir bahwa perang dagang ini tidak akan berakhir dalam waktu singkat, "*To be honest, I don't think it's over. They have lots of ammunition and it can expand to other areas beyond just tariffs and trade,"* ucapnya di Rio de Janeiro (Elliot, 2019). WTO sebagai organisasi internasional yang bergerak dalam bidang perdagangan antar negara berkewajiban untuk melakukan penyelesaian terhadap perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok.

B. Rumusan Masalah

"Bagaimana peran WTO dalam mengatasi perang dagang Amerika Serikat-Tiongkok 2016-2020?"

C. Kerangka Konseptual

Peran dan Fungsi Organisasi Internasional

Dalam Hubungan Internasional, negara bangsa memiliki posisi sebagai unit politik primer. Dinamika hubungan internasional mengalami perubahan dengan kemunculan aktor-aktor non-negara yang kuat, interdependensi yang semakin rumit, dan hubungan transnasional yang menyebabkan negara rentan terhadap isu kedaulatan. Dengan hal ini, negara sudah tidak menjadi aktor tunggal dalam hubungan internasional.

Organisasi internasional terbagi menjadi dua, yakni *Intergovermental Organizations (IGOs)* dan *International Non-Govermental Organizations (INGOs)*. Baik IGOs dan INGOs memiliki beberapa ciri-ciri umum, seperti (Sugito, 2016, hal. 8):

1. Organisasi permanen yang memiliki suatu kesatuan fungsi;
2. Keanggotaan yang bersifat sukarela bagi pihak yang memenuhi syarat;
3. Memiliki instrumen pokok yang menjelaskan tentang tujuan, struktur, dan metode operasional;
4. Memiliki badan yang perwakilan dari semua anggota;
5. Memiliki sekretariat permanen dalam menjalankan kegiatan-kegiatan administratif, penelitian, dan fungsi informasi secara berkesinambungan.

Menurut Karen Mingst dalam buku Sugito yang berjudul *Organisasi Internasional: Aktor dan Instrumen Dalam Hubungan Internasional* menyebutkan bahwa sebuah organisasi internasional memiliki peran pada masing-masing tingkat analisa (Sugito, 2016). Pada level internasional, keberadaan organisasi internasional memiliki peran sebagai berikut (Mingst, Mckibben, & Arreguín-Toft, 2018):

1. Memberikan kontribusi untuk menciptakan kerja sama di antara negara atau aktor. Negara dapat bersosialisasi secara reguler sehingga dapat tercipta kondisi yang dianjurkan kelompok fungsionialis (Sugito, 2016).
2. Memberikan informasi dan pengawasan yang sejalan dengan pemikiran *collective goods*; organisasi internasional menyediakan informasi yang memberikan keuntungan bagi seluruh anggota tanpa melihat kontribusi yang diberikan anggota secara individual.
3. Memberikan bantuan terhadap penyelesaian konflik, organisasi internasional telah membuat prosedur dalam pembuatan keputusan, menyelesaikan sengketa dan menghukum pihak yang bersalah dalam mengikuti peraturan. Dalam menyelesaikan sengketa, organisasi internasional dapat berperan sebagai arbitrator. Penyelesaian sengketa dilakukan melalui proses persidangan, di mana organisasi internasional akan menjadi hakim yang dapat memberikan putusan hukum. Putusan hukum yang diberikan bersifat mutlak dan tidak dapat diganggu gugat (Sohn, 1961, hal. 210-212).
4. Mengoordinasi aktivitas internasional dalam menghadapi permasalahan bersama.
5. Menyediakan arena *bargaining* bagi negara-negara dalam menyelesaikan suatu permasalahan. Organisasi internasional

memiliki perang penting dalam *bargaining* internasional dengan memfasilitasi pembentukan jaringan transnasional dan transgovernmental, yang mengatur ekspektasi bersama atas perilaku sebuah negara. Organisasi internasional mempersatukan negara untuk mengurangi resiko kecurangan yang dapat dilakukan.

6. Membentuk suatu rezim internasional. Organisasi internasional membuat seperangkat prinsip, norma, aturan dan prosedur pengambilan keputusan yang mengatur tindakan negara (Sugito, 2016, hal. 12).

Harold K. Jacobson dalam bukunya yang berjudul *Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System* mengkategorikan fungsi organisasi internasional, antara lain (Jacobson, 1979, hal. 244-245):

1. Fungsi Informasi, organisasi internasional melakukan pengumpulan, analisa, dan pertukaran data dan informasi dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih dalam terhadap sebuah isu dan menemukan solusi dalam penyelesaian isu terkait.
2. Fungsi Normatif, organisasi internasional banyak melakukan konferensi yang mengeluarkan sebuah pernyataan prinsip yang menegur dari permasalahan yang ada, hal ini merupakan sebuah hal yang menonjol dari sebuah aktivitas normatif dari sebuah organisasi internasional. Pernyataan prinsip ini memiliki pengaruh yang besar terhadap iklim opini dalam pembuatan sebuah kebijakan. (Jacobson, 1979, hal. 251)
3. Fungsi Pembuatan Peraturan adalah hasil adopsi dari sebuah instrumen yang mengikat

secara hukum, di mana hal ini merupakan wewenang dari organisasi internasional. Peraturan hanya mengikat pada negara yang melakukan ratifikasi (Jacobson, 1979, hal. 260).

4. Fungsi Pengawasan Peraturan, aktivitas ini memberikan hak kepada organisasi internasional untuk menerapkan sanksi bagi siapa saja yang melanggar peraturan yang telah diratifikasi.
5. Fungsi Operasional meliputi penggunaan sumber daya organisasi, seperti penggunaan bantuan, teknis dan keuangan serta kekuatan militer.

Konsep ini digunakan penulis untuk menjelaskan peran WTO dalam menyelesaikan perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok. Peran WTO dalam menyelesaikan perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok adalah sebagai arbitrator melalui *Dispute Settlement Body* (Amadeo, How WTO Resolves Trade Disputes, 2019). Dalam *Dispute Settlement Body,* sengketa ini akan ditinjau oleh para hakim yang ada. Para hakim akan meninjau mengenai sengketa ini dan akan menjatuhkan sanksi bagi pihak yang bersalah. Penyelesaian sengketa ini dapat berlangsung sekitar satu tahun hingga menjadi 15 bulan jika pihak terdakwa melakukan banding. Setelah itu, WTO akan mengenakan sanksi perdagangan.

Dalam menjalankan peran sebagai arbitrator, WTO memperhatikan fungsi-fungsi organisasi internasional menurut Harold Jacobson, spesifiknya fungsi informasi dan pengawasan atas pelaksanaan peraturan. Pada fungsi informasi, WTO mengumpulkan informasi terkait kasus dan menginformasikan proses penyelesaian sengketa. Sedangkan dalam fungsi pengawasan, WTO mengawasi kebijakan yang dikeluarkan Amerika Serikat dan Tiongkok dalam perang dagang. Keduanya telah melanggar kerangka

kerja WTO dengan memberikan sanksi perdagangan berupa tarif masuk tanpa persetujuan dari *Dispute Settlement Body* WTO. Pemberian sanksi atau tarif masuk harus sesuai dengan kerangka kerja yang WTO.

D. Hipotesis

Upaya WTO dalam menyelesaikan perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongok, dengan menggunakan konsep peran dan fungsi organisasi internasional:

1. WTO membantu penyelesaian perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok dengan berperan sebagai arbitrator melalui pembentukan panel *Dispute Settlement Body;*
2. Dalam menjalankan peran sebagai arbitrator, WTO memberikan informasi dan mengawasi pelaksanaan peraturan yang dilanggar oleh Amerika Serikat dan Tiongkok dalam perang dagang.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pengumpulan Data

Penulis melengkapi data dengan menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi pustaka yang telah dilakukan dengan cara menghimpun data sekunder dalam hal ini diwakili oleh informasi-informasi dan literatur-literatur yang relevan seperti buku-buku hasil pemikiran tokoh, buku-buku panduan lain, berita dari media massa, data elektronik (internet), dan data lainnya yang berhubungan dengan rumusan masalah.

2. Metode Pengolahan Data

Penulis melakukan analisa data dengan menggunakan metode deskriptif. Metode ini bertujuan untuk menggambarkan peran WTO dalam mengatasi

perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok ini.

F. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok dan juga bertujuan untuk mengetahui peran dari sebuah organisasi internasional, yakni WTO dalam menyelesaikan sengketa ini.

G. Batasan Penelitian

Untuk menghindari terjadinya pelebaran penjelasan mengenai peran WTO dalam mengatasi perang dagang Amerika Serikat-Tiongkok maka dibutuhkan pembatasan penelitian yang dilakukan. Agar penelitian yang dilakukan dapat fokus dan mendalam. Batasan mengenai penelitian ini adalah tahun di mana perang dagang ini mulai dilakukan, yakni dari tahun 2016 hingga 2020, bagaimana peran WTO dalam menyelesaikan sengketa, dan apa saja yang dilakukan demi terselesaikannya sengketa.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri atas lima bab. Bab pertama merupakan pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, landasan konseptual, hipotesa, metode penulisan, tujuan penelitian, batasan penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua akan membahas dinamika perdagangan internasional yang melatarbelakangi terbentuknya WTO. WTO merupakan bentuk formal dari GATT yang hanya berbentuk rezim internasional. WTO adalah sebuah organisasi internasional untuk liberalisasi perdagangan, forum bagi pemerintah atau negara untuk negosiasi perjanjian perdagangan sekaligus tempat untuk menyelesaikan sengketa perdagangan. WTO mengoperasikan sistem peraturan perdagangan.

Pembahasan bab ketiga diarahkan pada dinamika hubungan dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok sejak abad ke-18. Pembahasan ini penting karena perdagangan kedua negara telah menimbulkan ketegangan akibat defisit yang merugikan Amerika Serikat. Defisit yang terjadi semakin meningkat tiap tahunnya sehingga mengancam perekonomian Amerika Serikat. Perang dagang yang dilakukan Trump merupakan salah satu upaya untuk mengurangi defisit perdagangan dari Tiongkok.

Bab keempat merupakan inti dari skripsi ini. Membahas mengenai peran WTO sebagai arbitrator dalam penyelesaian perang dagang Amerika Serikat-Tiongkok melalui *Dispute Settlement Body* (DSB). Bab ini juga membahas fungsi-fungsi yang dijalankan WTO meliputi fungsi informasi dan pengawasan atas pelaksanaan peraturan.

Bab kelima merupakan kesimpulan atau penutup dari keseluruhan bab yang telah dibahas.