

BAB I.

PENDAHULUAN

Kerjasama antar negara – negara dunia bukanlah hal baru. Semenjak dulu sebelum tercetusnya konsep negara dan bangsa secara konteks hukum internasional, kehadiran *entitas* yang dapat dikatakan seperti negara telah ada sejak lama dan mereka pun telah membentuk suatu interaksi di antara mereka. Hingga kini interaksi dunia telah menjadi sebuah kebutuhan bagi negara untuk bertahan memenuhi kebutuhan *domestiknya* dan menjadi bagian dari strategi untuk menggapai kepentingan nasional masing – masing negara. Interaksi ini pada awalnya tentu terbentuk secara langsung, dengan masing – masing negara mengirimkan perwakilannya untuk melakukan sebuah interaksi dan menciptakan kesepakatan yang spesifik. Seperti kesepakatan dagang; perjanjian damai; kerjasama politik; dan lainnya. Pada satu titik tentu ini merupakan hal yang saling menguntungkan. Tapi di titik lain bisa menjadi *paradoks*, karena kerjasama tersebut hanya dilandasi dengan kepercayaan antar negara. Tanpa adanya pihak ketiga yang *mensupervisi* dan menjamin kesepakatan yang disepakati berjalan seperti yang diinginkan. Pada masa kini jaringan kerjasama dunia internasional lebih mengedepankan konsep *multilateralisme* yang di *supervisi* dengan sebuah badan *suprastruktur* sebagai pihak ketiga yang memainkan peran dalam menjaga

keepakatan antar negara yakni Organisasi Internasional. Keberadannya sendiri menjadi sebuah *instrumen* asuransi yang menjaga tatanan dunia, yang berarti termasuk menjaga tiap kesepakatan agar berjalan seadil – adilnya. Keberadaan organisasi internasional pun juga dimaksudkan menciptakan *ekosistem* yang sehat pada kerjasama antar negara, kehadirannya dapat menjadi pihak yang menghalau usaha – usaha penggunaan *Hard Power* ataupun militer sebagai daya tawar dalam melakukan sebuah negosiasi. WTO (World Trade Organization) merupakan badan perdagangan internasional yang memiliki kewenangan dalam mengatur perdagangan dunia. Kewenangan ini dilengkapi dengan fungsinya sebagai badan *arbitrase* untuk menyelesaikan sengketa dagang yang ada. Sudah menjadi tujuannya menciptakan kerjasama dagang dengan mengedepankan konsep saling menguntungkan (*win win solution*) dan *multilateralisme*.

Namun belakangan ini Amerika Serikat sebagai anggota WTO menggunakan strategi *proteksionis* dalam kepentingannya pada kerjasama dagang dibawah kerangka WTO, yang secara nyata melanggar kerjasama multilateral yang dimaksud WTO. Hal ini nampak dari keputusan *Unilateral* yang diambil Pemerintah Amerika Serikat dalam memproteksi *komoditas* dagangnya. Langkah *proteksionis* ini sendiri merupakan strategi yang dimaksudkan untuk memperkuat daya tawar Amerika Serikat untuk mengintervensi

hasil pengambilan keputusan WTO. Dimana strategi ini dapat dijalankan tergantung pada besarnya kekuatan dan hegemoni suatu negara pada suatu organisasi yang menjadi target utamanya. Karya tulis ini mencoba untuk menjelaskan upaya *Intervensi* Amerika Serikat yang *mengintervensi* WTO sebagai upaya mendesak WTO memenuhi kepentingan yang Amerika Serikat inginkan. Penelitian ini menggunakan metode *Library Research*, dimana data dalam penelitian ini didapatkan dari berbagai sumber seperti jurnal, artikel, buku, serta berbagai referensi lainnya.

A. Latar Belakang

WTO (World Trade Organization) merupakan organisasi internasional yang memiliki kewenangan dalam mengatur perdagangan internasional. Dengan tujuan menciptakan perdagangan internasional yang bebas dengan mengurangi hambatan dagang dan menciptakan perdagangan yang saling menguntungkan. WTO berjalan berdasarkan rangkaian perjanjian yang dinegosiasikan dan disepakati oleh sejumlah besar negara didunia dan diratifikasi oleh parlemen (Simamora, 2017).

Dalam usahanya membantu terciptanya tujuan yang dimaksud, WTO memiliki badan *arbitrase* tersendiri, yaitu DSB (Dispute Settlement Body) yang berfungsi sebagai badan yang menangani sengketa dagang yang terjadi diantara

anggotanya. Rangkaian penyelesaian sengketa dimulai dari pelaporan negara akan pelanggaran yang dilakukan; dilanjutkan dengan mediasi dengan WTO sebagai pihak ketiga; bila permasalahan belum terselesaikan maka WTO akan membentuk *panel* dan menunjuk *panelis* untuk mendengarkan keluhan sengketa, hingga menghasilkan rekomendasi yang harus diadopsi oleh pihak yang terbukti melanggar aturan WTO; permasalahan masih dapat ditinjau kembali untuk terakhir kali bila negara yang bersalah sebelumnya melakukan permohonan banding kepada WTO. Proses penyelesaian sengketa yang dilakukan memakan waktu sekitar satu setengah tahun lamanya sesuai dengan target WTO (Hidayati, 2014).

Pada Tahun 2018 WTO (World Trade Organization) dihadapkan dengan potensi pelemahan dan bahkan mengancam keberadaan organisasi yang memiliki wewenang serta fungsi dalam mengatur perdagangan internasional. Potensi tersebut bermula dari diangkatnya Presiden Trump sebagai Presiden terpilih di tahun 2016. Terpilihnya Presiden Trump sendiri telah membawa dinamika dan nuansa kebijakan yang baru, terlebih lagi dengan janji politik untuk memperbaiki situasi perekonomian Amerika Serikat yang terancam defisit neraca perdagangan dengan jumlah besar. Terutama semenjak masuknya Tiongkok sebagai negara anggota WTO di tahun 2001 dan memulai kerjasama perdagangan dengan Amerika Serikat. Semenjak itu pula hubungan antar kedua negara

tersebut berkembang secara signifikan dari akses perdagangan bebas WTO. Hasilnya, hingga akhir tahun 2016 sendiri perdagangan antar kedua negara tersebut telah mencapai angka 600 Milyar USD dan nilai ekspor Tiongkok telah naik 5 kali lipat. Sedangkan Amerika Serikat sendiri dihadapkan dengan performa dagang yang defisit dengan nilai 278 Milyar USD (Yu & Zhang, 2019).

Presiden Trump sendiri pada tahun 2017 bereaksi dengan mengadopsi kebijakan ekonomi yang *proteksionis* dengan point utamanya menyeimbangkan neraca perdagangan, investigasi internal penyebab defisit nasional, dan pengambilan kebijakan dagang lebih agresif termasuk membebaskan *tariff* impor dan kuota barang (BDI, 2020). Amerika Serikat kemudian memulai negosiasinya bersama Tiongkok untuk membahas alternatif yang dapat dilakukan melalui pertemuan bilateral selama 100 hari, pembahasan berisi skema kerjasama pada 10 sektor yang akan dirancang untuk mengatasi masalah defisit Amerika Serikat. Namun, hasilnya kesepakatan tersebut gagal karena negosiator Amerika Serikat memaksa agar kesepakatan melebihi ekspektasi awal yang dibicarakan. Kegagalan pertemuan bilateral tersebut membuat Amerika Serikat mengancam akan membebaskan *tariff* impor baja dan aluminium bagi Tiongkok (Heatley, 2017).

Pada tahun April 2018 Amerika Serikat mengeluarkan kebijakan sepihak untuk menerapkan tarif impor pada produk Aluminium dan Baja yang masuk ke Amerika Serikat dari Tiongkok (Yu & Zhang, 2019). Kebijakan tersebut tentu menuai kontroversi, mengingat kedudukan Amerika Serikat sebagai anggota WTO dan telah melukai nilai kerjasama *multilateralisme*. Pemerintah Amerika Serikat sendiri berpendapat langkah tersebut merupakan langkah keamanan nasional yang diambil berdasarkan UU Ekspansi perdagangan Amerika Serikat pasal 232, dimana pasal tersebut memberi wewenang Presiden dalam *restriksi* perdagangan. Hal tersebut jelas telah melanggar pasal 21 GATT tentang membawa isu keamanan nasional yang dianggap sensitif dalam perdagangan internasional terlebih berkenaan dengan kedaulatan negara. Merespon hal tersebut delegasi Amerika Serikat untuk WTO menegaskan WTO tidak perlu mempertanyakan langkah keamanan nasional Amerika Serikat, karena Pemerintah sendiri berpendapat bahwa WTO tidak dapat meregulasi pertumbuhan ekonomi Tiongkok hingga menyebabkan defisit bagi Amerika Serikat (Fu, Fung, & Zheng, 2020).

Sengketa dagang sebenarnya merupakan hal yang lumrah terjadi pada proses perdagangan internasional, normalnya WTO dengan Dispute Settlement Body yang memiliki kewenangan dalam memproses dan mengadili isu tersebut. Seperti dalam kasus sengketa Biodiesel yang diajukan

Indonesia kepada Uni Eropa tahun 2014. Indonesia sendiri menduga Uni Eropa melakukan praktek anti - dumping pada produk Biodiesel berupa minyak sawit Indonesia yang tidak konsisten pada beberapa Pasal *Anti Dumping* WTO. Permintaan tersebut direspon dengan mempertemukan pihak yang bersengketa pada Agustus 2015. Setelah Indonesia melakukan konsultasi dan kedua belah pihak menyetujui penunjukkan *panelis*. Dimana *panelis* ini berfungsi memproses gugatan dan menetapkan siapa yang salah dan siapa yang benar. Hingga pada tahun 2018 menurut panelis, Indonesia memenangkan dugaan atas praktek anti dumping yang tidak benarkan karena terbukti ada kesalahan dalam perhitungan margin dari harga Produk asli dan pajak Ekspor Indonesia. Sebagai konsekuensi Uni Eropa harus mengadopsi rekomendasi dari WTO dan mencabut praktek anti - dumping yang dilakukan (World Trade Organization, 2018).

Pada proses sengketa yang terjadi antara Amerika Serikat dan Tiongkok yang tercatat dalam laporan DS544 WTO , Tiongkok telah mengajukan gugatannya pada April 2018 dan meminta melakukan konsultasi dari pembebanan *tariff* impor Aluminium dan Baja dari Tiongkok. Tiongkok sendiri menggugat Amerika Serikat telah melakukan pelanggaran pada pasal 1,2,10,19 GATT 1994 dan beberapa pasal *Agreement on Safeguard*. Kasus tersebut telah diproses dan telah disetujui adanya penunjukkan *panelis* Pada Januari 2019. Panelis

kemudian memproses dan menyelidiki perkara yang diadukan dan akan diekspektasikan selesai sebelum Maret 2020. (World101, 2018).

Namun, dalam perkembangannya kasus sengketa antara Amerika Serikat dan Tiongkok ini hanya babak awal dari sengketa dagang yang sesungguhnya. Seiring dalam perkembangan kasus sengketa Aluminium dan Baja, Amerika Serikat sendiri semakin agresif membebankan tariff bukan hanya pada Tiongkok namun juga negara – negara yang berkontribusi dalam *defisit* perdagangan Amerika Serikat. Selama tahun 2018 hingga september 2019 sendiri sengketa dagang tersebut bereskalasi menjadi sebuah perang dagang. Amerika Serikat pun menargetkan akan terus membebankan *tariff* impor khususnya pada berbagai barang Tiongkok senilai USD 550 Milyar di tahun 2020 (BBC, 2019). Pertanyaan dan asumsi pun muncul dari berbagai pihak, sistem *multilateralisme* yang dipertahankan oleh WTO kini mulai dipertanyakan *relevansinya*. Beberapa menganggap WTO kini menghadapi akhir dari *eksistensinya* (Bown, 2019). Beberapa yang lain menganggap WTO masih dapat bertahan bila mereformasi *regulasinya* agar lebih relevan (Caporal & Gerstel , 2018).

B. Kerangka Berpikir

1. Konsep Organisasi Internasional

Konsep Organisasi internasional bermula dari organisasi sebagai badan kolektif dari entitas yang memiliki tujuan bersama untuk diwujudkan. Menjadi konteks internasional menurut (Archer, 2001) karena adanya interaksi yang melibatkan minimal dua negara yang berdaulat dalam prosesnya berorganisasi. (Duverger, 1972) menjelaskan organisasi internasional merupakan sebuah instrumen dalam menciptakan hubungan internasional yang relatif terorganisir dengan pondasi hukum di dalamnya, walaupun pada dasarnya hubungan internasional adalah fenomena yang *chaotic*. Pendapat lain dari (Selznick, 1956) mengemukakan organisasi internasional sebagai sistem formal yang mengatur interaksi antar negara dengan tujuan dan instrumen administrasi yang jelas didalamnya.

Clive Archer dalam bukunya menjelaskan tiga peran utama yang dipegang Organisasi Internasional. Pertama, Organisasi internasional tidak lain adalah instrumen pemerintah dalam mencapai kesepakatan internasional, menekan intensitas konflik bila ada, dan mengkoordinasikan kesepakatan antar negara. Kedua, sebagai Arena ataupun forum untuk berkonsultasi dan memprakarsai pembuatan keputusan secara *kolektif* atau perumusan perjanjian-perjanjian internasional

seperti, *treaty*, *convention*, *protocol*, *agreement* dan lain sebagainya. Ketiga sebagai pelaku ataupun aktor di mana organisasi interasional juga bisa dimaknai sebagaimana aktor yang *autonomous* dan bertindak dalam kapasitasnya sendiri sebagai organisasi internasional dan tidak mewakili kepentingan salah satu anggotanya saja. (Archer, 2001).

Keberadaan Organisasi Internasional telah menjawab pesimisme dari pandangan *realis* akan sifat asli dari manusia yang *individualis*. Keberadaannya telah menguatkan pandangan *multilateralisme* dengan terciptanya Lembaga supranasional yang menjawab tantangan dasar realis, yakni: keamanan dan kelangsungan hidup negara. Hingga Organisasi internasional sebagai pihak ketiga dapat meminimalisir ataupun mengadili konflik internasional (Kusumawardhani, 2016).

Disisi lain menurut pendapat dari Hal tersebut tidak sebatas pada manajemen organisasi internasional semata. Peran organisasi internasional sebagai wadah pertarungan kepentingan. Pada suatu kasus tertentu dapat menghilangkan esensinya dalam menyelesaikan sengketa dan dapat memicu konflik yang *berpolar* dan kompleks. (Gallarotti G. M., 1991).

Atsushi Tago berpendapat bahwa hubungan *multilateralisme* khususnya pada organisasi organisasional, beliau memposikannya sebagai sebuah *instrument* negara dalam mencapai kepentingan nasionalnya. Pada kasus tertentu

bila hal tersebut menimpa negara dengan kekuatan ataupun *hegemoni* yang kuat maka negara tersebut cenderung melakukan memanfaatkan tindakan sepihak dengan *mengintervensi* proses pengambilan kebijakan, agar searah dengan kebijakan yang diinginkan negara tersebut (Tago, 2017).

Penulis menggunakan konsep organisasi internasional sebagai salah satu *variable* untuk mengukur kemampuan suatu negara dalam mempengaruhi suatu organisasi internasional. Pada kasus sengketa dagang Amerika Serikat & Tiongkok 2018 – 2019 ini dimaksudkan untuk mengakomodir kepentingan Amerika Serikat untuk menyeimbangkan neraca perdagangan nasionalnya.

WTO sebagai pihak ketiga pun sadar bahwa sengketa kedua negara dengan kekuatan ekonomi besar dunia, yakni Amerika Serikat dan Tiongkok pasti mampu menghasilkan perhambatan ekonomi global hingga mengancam resesi global. Meninjau dari fakta Amerika Serikat merupakan negara dengan tingkat pendapatan PDB global terbesar kedua setelah Tiongkok. Amerika Serikat juga tercatat sebagai anggota WTO dengan aktifitas ekspor terbesar kedua dan impor terbesar dunia (World Trade Organization, 2018).

Diluar Aktifitasnya sebagai negara yang memiliki pengaruh ekonomi besar. Amerika Serikat juga merupakan

salah satu penggagas pendirian WTO dan *role model* dari perdagangan bebas. Pengaruh dari Kehadirannya menjadi salah satu kunci awal dari terbentuknya WTO. Tentunya sebagai institusi yang tidak lepas dari peran besar Amerika Serikat, WTO tentu terancam *legitimasinya* bila isu ini tidak diakomodir dengan baik yang mana bisa memicu efek *snowball* (Narlikar, 2005).

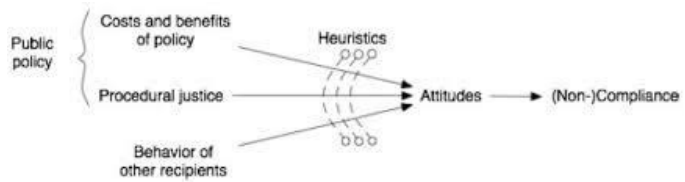
2. Teori Kepatuhan (*Compliance*)

Teori kepatuhan berdasarkan pendekatan *neo-institutionalis* bermula dari narasi Institusi internasional yang dipenuhi ketidakpastian dan kacau ketika dihadapkan pada pilihan – pilihan; seperti pada fungsinya dalam mendesain struktur pengambilan keputusan; atau bagaimana suatu Institusi Internasional menciptakan tujuan kolektif yang sesuai sebagai *entitasnya* tersendiri. Lebih lanjut Oran Young mendefinisikan, kepatuhan atau *compliance* sebagai sebuah fenomena ketika suatu perilaku subjek hukum sesuai dengan perilaku yang telah ditentukan dalam suatu peraturan yang telah disepakati (Young, 1979).

Ronald B mitchel menjelaskan lanjut kepatuhan tersebut hadir melalui *regulasi* ataupun perjanjian yang disepakati bersama dengan subjek regulasinya. Analoginya seperti regulator yang mengeluarkan peraturan tertentu. Agar peraturan tersebut *terlegitimasi* dan secara umum diterima subjek

hukumnya, maka *regulator* perlu bernegosiasi agar kedepannya subjek yang hukumnya dapat mematuhi suatu aturan tanpa resistensi atau perilaku yang menyimpang. Walaupun pada suatu waktu aturan tersebut perlu ditinjau; dikuatkan; ataupun diganti karena sifatnya yang tidak *statis*, agar kepentingan regulator dan subjeknya tetap relevan. Adapun langkah tersebut perlu diimbangi dengan adanya reward berupa *insentive* sesuai dengan preferensi dari organisasi dan juga adanya sanksi yang kredibel pada perilaku subjek hukum yang bertindak tidak patuh. Lebih lanjut lagi Ronald B Mitchell menganalisa alasan mengapa dalam hubungan internasional negara sebagai bagian dari anggota organisasi internasional bertindak patuh. Menurutnya negara menjadi patuh ketika peraturan yang dikeluarkan sesuai dengan kepentingan nasional mereka sendiri sebagai negara atau bisa juga negara patuh sebagai bentuk koordinasi dan kerjasamanya menjaga aturan yang telah ditetapkan (Mitchell, 1996).

Model I-1 Scholz Adaptive Contrarian Model



Sumber: (Etienne, 2011)

Meminjam model dari Scholz, model tersebut merupakan skema sebuah kebijakan yang menciptakan sebuah kepatuhan dengan memposisikan aktor (regulator dan subjeknya) sebagai *Utilitarian*. Dimana mereka diposisikan sebagai aktor yang berusaha memaksimalkan keuntungan dengan kerugian seminim mungkin.

Sebelum menentukan sikap untuk memilih mematuhi atau tidak subjek hukum akan mempertimbangkan tiga faktor yakni, keuntungan dan kerugian dari aturan yang dikeluarkan, perilaku dari subjek hukum lain berkenaan dengan aturan yang ada, dan Procedural of Justice (Etienne, 2011). Dimana Procedural of Justice sendiri merupakan prosedur – prosedur organisasi berkaitan dengan distribusi hasil sumber daya dan penyelesaian sengketa pada negara anggotanya, sederhananya berkaitan dengan keadilan dari tiap output yang dikeluarkan organisasi pada negara sebagai subjek hukumnya (Argyris, 1977).

Akumulasi defisit Amerika Serikat dengan Tiongkok sebenarnya mulai terlihat semenjak awal ketergabungan Tiongkok menjadi anggota WTO. Maka dari itu Amerika Serikat menjadi anggota WTO yang paling aktif memanfaatkan fasilitas *Arbitrasinya*, spesifik lagi pada Tiongkok. Amerika Serikat beralih kalau *defisit* yang terjadi merupakan fakta adanya indikasi kecurangan pada praktek dagang yang dilakukan WTO yang beriringan dengan ketidakmampuan WTO untuk meregulasi perkembangan Tiongkok yang tidak wajar (Fu, Fung, & Zheng, 2020).

Banyaknya gugatan yang dilayangkan Amerika Serikat pada Tiongkok ternyata tidak memiliki efek yang signifikan pada *defisit* neraca perdagangan. Pada faktanya seiring dengan perkembangan teknologi dan akses yang diberikan sebagai anggota WTO, Tiongkok malah dapat menghasilkan dan mempromosikan lebih banyak varian produk untuk diekspor hingga menambah nilai ekspor negara tersebut (Lau, 2020).

Menjadi penting bagi Amerika Serikat untuk mengawasi perkembangan dagang Tiongkok mengingat posisi Tiongkok sebagai negara ekonomi berkembang yang diakui oleh WTO sejak awal selalu tidak disukai oleh Amerika Serikat sendiri. Ditambah dengan Tiongkok merupakan negara yang bertransformasi dari negara yang awalnya memiliki orientasi

ekonomi sosialis kemudian terjun pada perdagangan bebas. Hal ini berarti Tiongkok perlu banyak beradaptasi dengan regulasi perdagangan bebas (Narlikar, 2005).

Disisi lain defisit besar yang melukai Amerika Serikat kian memperkuat alasan Amerika Serikat untuk bersikap tidak patuh pada WTO. Yang tentunya akan mengancam daya saing bisnis lokal Amerika Serikat. Kedepannya bila masalah ini tidak dapat diakomodir oleh pemerintah Amerika Serikat tentu akan jadi masalah *makro* ekonomi yang serius (Sukar & Ahmed , 2019).

Kombinasi dari fakta regulasi WTO yang menurut Amerika Serikat gagal mengakomodir permasalahan dagang Amerika Serikat setelah bertahun – tahun. Serta, disisi lain diprediksi akan munculnya permasalahan ekonomi nasional bila situasi neraca perdagangan Amerika Serikat tidak membaik.

Kedua hal tersebut menjadi faktor pendorong Amerika Serikat tidak patuh pada WTO dan berupaya melakukan tindakan *unilateral* sebagai jalan *alternatif* yang dilakukan untuk menggapai kepentingannya.

C. Rumusan Masalah

“Mengapa peran WTO mengalami kegagalan dalam sengketa dagang Amerika Serikat dan Tiongkok tahun 2018 - 2019?”

D. Hipotesa

Berdasarkan analisa dari rumusan masalah serta dengan menggunakan kerangka pemikiran diatas, maka dapat ditarik sebuah hipotesa. WTO gagal dalam memainkan perannya pada kasus sengketa Amerika Serikat, karena Amerika Serikat melakukan serangkaian tindakan yang *konfrontatif* dengan bertindak secara *unilateral* dalam sengketa dagang yang berlangsung. Hal tersebut diikuti dengan intervensinya pada WTO sebagai Organisasi Internasional yang bersifat *autonomous* dengan terus memblokade proses penunjukkan *Appealate Body* yang baru. Adanya hal tersebut menyebabkan fungsi *arbitrase* dari WTO menjadi pincang dan dihentikan sementara waktu.

E. Tujuan Penelitian

1. Memahami peranan dan fungsi dari WTO sebagai institusi dengan mandat menjamin mengatur perdagangan internasional
2. Memahami alasan dari gagalnya peran WTO dalam sengketa dagang Amerika dan Tiongkok tahun 2018 – 2019

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode kualitatif dengan peroleh data sekunder. Teknik pengumpulan berupa library research atau penelitian kepustakaan melalui academic literature, laporan resmi pemerintah, jurnal serta berita, artikel dan data elektronik yang kredibel dan relevan.

G. Sistem Penulisan Susunan Skripsi

BAB I Melampirkan latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis dan metode penelitian.

BAB II Mengeksplorasi Kerjasama dagang antara Amerika dan Tiongkok. Dalam bagian ini juga akan dijelaskan bagaimana WTO sebagai pihak ketiga memainkan perannya dalam mengatur, mengawasi, dan memfasilitasi perdagangan antar kedua negara.

BAB III Menjawab hipotesis bahwa gagalnya WTO dalam menjalankan perannya pada sengketa dagang Amerika dan Tiongkok tahun 2018 -2019 terjadi karena adanya intervensi Amerika pada proses penyelesaian kasus sengketa dagang yang sedang ditangani WTO .

BAB IV Merangkum keseluruhan skripsi berdasarkan argumen penulis yang dilengkapi data serta paparan dari sumber lain yang relevan.

