

PERANAN *WORLD TRADE ORGANIZATION* DALAM MENANGANI PERANG DAGANG ANTARA AMERIKA SERIKAT DAN TIONGKOK

Muhamad Candrawijaya

Departemen Hubungan Internasional, Universitas Mataram, Mataram, Indonesia

ABSTRACT

The trade war between the US and China has become a hot issue in the context of international trade. This research aims to analyze the role of the WTO in handling the trade dispute between the US and China. The framework used includes the background of the trade war, the dispute in the WTO, the role of the WTO, using analytical tools in the form of the concept of dispute settlement mechanism and the concept of international regime. This research uses qualitative-descriptive research method with literature review through the analysis of official documents from the WTO, academic journals, and other related sources. The results show that the WTO plays an important role in handling the trade dispute between the US and China through the dispute settlement mechanism. However, there are concerns about the weaknesses of the mechanism and the ability of the WTO to handle increasingly complex disputes. The conclusion of this research is that although the WTO has some weaknesses, it is still an important body in handling international trade disputes.

Keywords: *WTO, Trade War, Dispute Settlement, China, United States.*

ABSTRAK

Perang dagang antara AS-Tiongkok telah menjadi isu yang hangat dalam konteks perdagangan internasional. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran WTO dalam menangani sengketa dagang antara AS-Tiongkok. Kerangka pemikiran yang digunakan mencakup latar belakang perang dagang, sengketa di WTO, peran WTO, dengan menggunakan alat analisis berupa konsep dispute settlement mechanism dan konsep rezim internasional. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif-deskriptif dengan studi pustaka melalui analisis dokumen resmi dari WTO, jurnal akademis, dan sumber-sumber terkait lainnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa WTO memainkan peran penting dalam menangani sengketa dagang antara AS-Tiongkok melalui mekanisme penyelesaian sengketa. Namun, ada kekhawatiran tentang kelemahan dari mekanisme tersebut dan kemampuan WTO untuk menangani sengketa yang semakin kompleks. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa meskipun WTO memiliki beberapa kelemahan, tetapi masih merupakan badan penting dalam menangani sengketa perdagangan internasional.

Kata Kunci: *WTO, Perang Dagang, Dispute settlement, Tiongkok, Amerika Serikat.*

PENDAHULUAN

Amerika Serikat dan Tiongkok merupakan negara dengan perekonomian terbesar di dunia saat ini. Kebangkitan Tiongkok merupakan hal yang tidak dapat diragukan lagi dan menjadi salah satu drama terhebat abad kedua puluh satu. Pada dekade yang akan datang bisa jadi kita akan melihat peningkatan kekuatan dan pengaruh yang lebih besar dari Tiongkok. Sejauh ini belum pernah ada negara yang berkembang dengan sangat cepat dalam berbagai dimensi secepat Tiongkok. Kebangkitan Tiongkok sangat sulit dibendung dan bergerak semakin cepat mendekati dan bahkan dalam beberapa sektor melampaui Amerika Serikat.

Pada tahun 2025 Tiongkok ingin menjadi kekuatan utama pada mayoritas pasar di sepuluh teknologi unggulan, 2035 Tiongkok ingin menjadi pemimpin inovasi di semua

teknologi maju, 2049 saat peringatan 100 tahun berdirinya Republik Rakyat Tiongkok, Tiongkok ingin menjadi nomor satu pada semua bidang unggulan di dunia.¹ Namun, selama 100 tahun ini dapat kita sebut sebagai abad Amerika, di mana Amerika Serikat berada pada bagian atas dari setiap kekuasaan dan tentunya Amerika Serikat tidak akan begitu saja membiarkan suatu negara mengambil alih posisinya dan kemudian tentunya akan mengambil tindakan untuk menghalau negara tersebut.

Pada tanggal 9 November 2016 Donald Trump resmi terpilih menjadi Presiden Amerika Serikat dengan slogannya “*Make America Great Again*”. Sebelum Trump mencalonkan diri sebagai presiden Amerika Serikat, pada tahun 2011 Trump pernah menyampaikan di akun media sosial Twitter miliknya, “*China is neither an ally or a friend--they want to beat us and own our country.*”² Tweet tersebut dibuat oleh Trump untuk mengkritik praktik perdagangan Tiongkok. Saat berkampanye dalam pidatonya untuk nominasi presiden dari Partai Republik, Trump mengkritik praktik perdagangan Tiongkok dengan mengatakan, “*We can't continue to allow China to rape our country, and that's what they're doing*”.³ Pidato tersebut ditujukan Donald Trump untuk membandingkan defisit perdagangan Amerika Serikat dengan Tiongkok.

Grafik 1.1 Neraca Perdagangan Amerika-Tiongkok



Sumber: World Economic Forum, 2019.⁴

Grafik dari World Economic Forum ini menunjukkan, saling ketergantungan kedua ekonomi telah tumbuh secara eksponensial selama 30 tahun terakhir, dengan Tiongkok menjadi mitra dagang terbesar AS. Pada awal dekade ini, Tiongkok mengungguli Jepang untuk menjadi ekonomi terbesar kedua di dunia, di belakang AS. Data Biro Sensus AS menunjukkan perdagangan dengan Tiongkok bernilai \$660 miliar pada 2018, hampir 16% dari total perdagangan AS. Hal ini jauh berbeda dibandingkan dengan 15 tahun yang lalu, ketika perdagangan dengan Tiongkok bernilai sekitar sepertiga dari nilai

¹ TED, Is war between Tiongkok and the US inevitable? | Graham Allison [video], <<https://www.youtube.com/watch?v=XewnyUJgyA4>>, diakses pada 8 September 2020.

² Donald Trump(realDonaldTrump). 'Tiongkok is neither an ally or a friend--they want to beat us and own our country.' 22 September 2020, 14.12. Tweet

³ Donald Trump accuses Tiongkok of trade 'rape' [video], <<https://www.youtube.com/watch?v=Cy9iY6CvAHU>>, diakses pada 8 September 2020.

⁴ J. Myers, 'More Than 30 Years Of Us Trade With China, In One Chart,' *World Economic Forum* (daring), 28 Mei 2019, <<https://www.weforum.org/agenda/2019/05/more-than-30-years-of-us-trade-with-china-in-one-chart/>>, diakses pada 4 Maret 2022.

sekarang, hanya di atas \$230 miliar.⁵ Defisit besar ini bukanlah hal terjadi serta merta, ada alasan historis dibalik meningkat tajamnya perdagangan Tiongkok di AS. Hal ini dimulai pada awal periode 2000an di masa Presiden Bill Clinton.

Pada tahun 2000, Presiden Bill Clinton mengklaim bahwa perjanjian yang dinegosiasikan untuk mengizinkan Tiongkok masuk ke WTO akan menciptakan hasil yang sama-sama menguntungkan bagi kedua negara tersebut. Namun defisit perdagangan Amerika Serikat dengan Tiongkok mulai meningkat semenjak Tiongkok memasuki *World Trade Organization (WTO)* pada tahun 2001.⁶ Amerika Serikat mengalami defisit perdagangan besar-besaran dengan Tiongkok dan semakin parah sejak akhir *Great Recession 2008*.

Membiarkan Tiongkok masuk ke WTO awalnya diklaim akan meningkatkan ekspor Amerika, memperbaiki defisit perdagangan Amerika Serikat dengan Tiongkok, dan menciptakan lapangan kerja di Amerika Serikat. Masuknya Tiongkok ke WTO pada tahun 2001 membuat Tiongkok mengikuti aturan WTO yang mengharuskan Tiongkok untuk membuka pasarnya untuk impor dari Amerika Serikat dan negara lain dengan mengurangi tarif Tiongkok dan mengatasi hambatan non-tarif untuk perdagangan, begitu pula sebaliknya. Masuknya Tiongkok ke WTO juga mendorong *foreign direct investment (FDI)* oleh perusahaan Tiongkok dan *outsourcing* pabrik manufaktur Amerika Serikat, yang telah memperluas sektor manufaktur Tiongkok yang mempengaruhi neraca perdagangan antara kedua negara.

Pada 14 Agustus 2017, Trump mengarahkan *United States Trade Representative (USTR)* untuk menyelidiki undang-undang dan menentukan apakah kebijakan, praktik, atau tindakan yang dilakukan Tiongkok mungkin tidak masuk akal atau diskriminatif dan dapat merugikan hak kekayaan intelektual, inovasi, atau pengembangan teknologi. USTR kemudian memulai penyelidikan berdasarkan bagian 301 dari Undang-Undang Perdagangan Amerika Serikat tahun 1974. Berdasarkan penyelidikan USTR tersebut terdapat temuan berikut:⁷

Pertama, Tiongkok menggunakan batasan kepemilikan asing, termasuk persyaratan *joint venture*, batasan ekuitas, dan batasan investasi lainnya, untuk meminta atau menekan transfer teknologi dari perusahaan Amerika Serikat ke Tiongkok. Tiongkok juga menggunakan tinjauan administratif dan prosedur perizinan untuk meminta atau menekan transfer teknologi, yang merusak nilai investasi dan teknologi Amerika Serikat serta melemahkan daya saing global perusahaan Amerika.

Kedua, Tiongkok memberlakukan pembatasan dan campur tangan substansial pada investasi dan aktivitas perusahaan Amerika Serikat, termasuk melalui pembatasan persyaratan lisensi teknologi. Pembatasan ini menghalangi Amerika Serikat sebagai pemilik teknologi dari kemampuan untuk tawar-menawar dan menetapkan persyaratan berbasis pasar untuk transfer teknologi. Akibatnya, perusahaan Amerika Serikat yang ingin melisensikan teknologi harus melakukannya dengan persyaratan yang secara tidak adil menguntungkan penerima di Tiongkok.

⁵ J. Myers, 'More Than 30 Years Of Us Trade With China, In One Chart,' *World Economic Forum* (daring), 28 Mei 2019, <<https://www.weforum.org/agenda/2019/05/more-than-30-years-of-us-trade-with-china-in-one-chart/>>, diakses pada 4 Maret 2022.

⁶ R. E. Scott, 'Growth in U.S.–Tiongkok trade deficit between 2001 and 2015 cost 3.4 million jobs,' *Economic Policy Institute* (daring), 31 Januari 2017 <<https://www.epi.org/publication/growth-in-u-s-Tiongkok-trade-deficit-between-2001-and-2015-cost-3-4-million-jobs-heres-how-to-rebalance-trade-and-rebuild-american-manufacturing/>> diakses pada 9 September 2020.

⁷ 'Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation,' *whitehouse* (daring), 22 Maret 2018, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-actions-united-states-related-section-301-investigation/>>, diakses pada 9 September 2020

Ketiga, Tiongkok mengarahkan dan memfasilitasi investasi sistematis dan akuisisi perusahaan dan aset Amerika Serikat oleh perusahaan Tiongkok untuk mendapatkan teknologi mutakhir dan kekayaan intelektual serta untuk menghasilkan transfer teknologi skala besar dalam industri yang dianggap penting oleh rencana industri pemerintah Tiongkok.

Keempat, Tiongkok melakukan dan mendukung penyusupan tidak sah dan pencurian kejarjangan komputer perusahaan Amerika Serikat. Tindakan ini memberi pemerintah Tiongkok akses tidak sah ke kekayaan intelektual, rahasia dagang, atau informasi bisnis rahasia, termasuk data teknis, posisi negosiasi, dan komunikasi bisnis internal yang sensitif dan eksklusif, dan mereka juga mendukung tujuan pengembangan strategis Tiongkok, termasuk sains dan teknologinya. kemajuan, modernisasi militer, dan pembangunan ekonomi.

Setelah adanya temuan tersebut Trump menginstruksikan tanggapan terhadap tindakan, kebijakan, dan praktik yang dilakukan oleh Tiongkok yang mencakup tiga tindakan terpisah.⁸ Pertama tarif, Trump menginstruksikan USTR untuk mempublikasikan daftar produk yang diusulkan dan setiap kenaikan tarif dalam waktu 15 hari sejak pengumuman memorandum tersebut. Kedua sengketa WTO, Trump menginstruksikan USTR untuk mengejar penyelesaian sengketa di WTO untuk praktik perizinan teknologi diskriminatif Tiongkok. Ketiga Pembatasan investasi, Trump mengarahkan Menteri Keuangan untuk mengatur investasi di Amerika Serikat yang diarahkan atau difasilitasi oleh Tiongkok dalam industri atau teknologi yang penting bagi Amerika Serikat. Amerika Serikat kemudian memberlakukan tarif sebesar 25 persen untuk semua impor baja kecuali dari Argentina, Australia, Brasil, dan Korea Selatan dan tarif 10 persen untuk semua impor aluminium kecuali dari Argentina dan Australia.

Tidak terima dengan tindakan tersebut, Tiongkok kemudian membalas Amerika Serikat dengan memberlakukan tarif hingga 25 persen pada 128 barang impor AS senilai \$3 miliar termasuk daging babi dan anggur setelah Amerika Serikat menaikkan bea impor baja dan aluminium asing pada bulan Maret 2018.⁹ USTR kemudian juga merilis daftar awal 1.333 produk yang diusulkan senilai \$ 50 miliar dengan potensi tarif 25 persen. Tiongkok tidak tinggal diam dan bereaksi terhadap daftar awal USTR dan mengusulkan tarif 25 persen untuk diterapkan pada 106 produk senilai \$ 50 miliar pada barang-barang seperti kedelai, mobil, dan bahan kimia pada 3 April 2018.¹⁰ Kemudian pada 16 April 2018, USTR menyimpulkan bahwa perusahaan telekomunikasi Tiongkok ZTE melanggar sanksi Amerika Serikat. Perusahaan Amerika Serikat dilarang berbisnis dengan ZTE selama tujuh tahun. Tiongkok lalu mengumumkan bea *antidumping* 178,6 persen untuk impor sorgum dari Amerika Serikat.

Pada 3-7 Mei 2018 Amerika Serikat dan Tiongkok sempat terlibat dalam pembicaraan perdagangan tetapi tidak menghasilkan resolusi apapun yang kemudian pada 20 Mei 2018 Amerika Serikat dan Tiongkok setuju untuk menunda perang perdagangan setelah Tiongkok setuju untuk membeli lebih banyak barang Amerika Serikat. Namun setelah gencatan senjata yang sangat singkat, pada 29 Mei 2020 Trump mengaktifkan kembali rencana tarifnya. *Customs and Border Protection* (CBP) Amerika

⁸ 'President Trump Announces Strong Actions to Address China's Unfair Trade,' *USTR* (daring), 22 Maret 2018, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/march/president-trump-announces-strong>> diakses pada 9 September 2020

⁹ T. A. Adekola, 'US-China trade war and the WTO dispute settlement mechanism,' *Journal of International Trade*, Vol. 18, No. 3, 2019, p.127.

¹⁰ T. T. L. Chong & Xiaoyang Li, 'Understanding the China-US trade war: causes, economic impact, and the worst-case scenario,' *Economic and Political Studies*, Vol. 7, No. 2, 2019, p.189.

Serikat mulai memungut tarif 25 persen untuk 818 produk impor Tiongkok senilai \$ 34 miliar yang terdapat pada tarif putaran pertama.¹¹ Sementara itu, tarif putaran kedua mengusulkan penerapan tarif 25 persen pada 284 produk Tiongkok senilai \$ 16 miliar. Komoditi yang menjadi sasaran tarif tersebut antara lain adalah produk besi atau baja, mesin listrik, dan produk kereta api. Tiongkok tidak tinggal diam dan mengambil tindakan balasan dengan memberlakukan tarif 25 persen pada 545 barang yang berasal dari Amerika Serikat senilai \$ 34 miliar termasuk produk pertanian, mobil dan produk akuatik.

USTR merilis daftar tarif ketiga dengan lebih dari 6.000 komoditas yang berasal dari Tiongkok senilai \$ 200 miliar yang akan dikenakan tarif 10 persen. USTR atas arahan Trump mempertimbangkan tarif 25 persen daripada 10 persen seperti yang awalnya diumumkan pada 10 Juli 2018.¹² Daftar tersebut menargetkan barang senilai sekitar \$ 200 miliar dan termasuk kategori seperti produk konsumen, bahan kimia dan konstruksi, tekstil, perkakas, makanan dan produk pertanian, peralatan elektronik komersial dan kendaraan ataupun suku cadang otomotif. Departemen Perdagangan Amerika Serikat juga menambahkan 44 entitas Tiongkok ke daftar kendali ekspornya yang menimbulkan risiko terhadap keamanan nasional AS.

Menanggapi potensi tarif Amerika Serikat atas produk senilai \$ 200 miliar, Kementerian Perdagangan Tiongkok mengusulkan berbagai tarif tambahan pada 5.207 produk yang berasal dari Amerika Serikat senilai \$ 60 miliar, termasuk 25 persen pada 2.493 produk pertanian, makanan, tekstil, bahan kimia, logam, dan mesin, 20 persen untuk 1.078 produk makanan, kertas karton, bahan kimia karya seni. 10 persen untuk 974 produk pertanian, bahan kimia, barang pecah belah dan 5 persen pada 662 produk bahan kimia, mesin, peralatan medis.¹³

Kementerian Perdagangan Tiongkok kemudian mengumumkan bahwa kasus formal telah diajukan di WTO terhadap Amerika Serikat terkait tarif panel surya, dengan tuduhan bahwa tarif Amerika Serikat telah merusak kepentingan perdagangan Tiongkok pada 4 Agustus 2018. Namun kemudian pada 23 Agustus 2018 Amerika Serikat menerapkan tarif 25 persen pada 279 barang yang berasal dari Tiongkok senilai \$ 16 miliar. Barang yang ditargetkan antara lain adalah semikonduktor, bahan kimia, plastik, sepeda motor, dan skuter listrik. Tiongkok menerapkan tarif pembalasan sebesar 25 persen pada 333 barang yang berasal dari Amerika Serikat senilai \$ 16 miliar, termasuk komoditas seperti batu bara, potongan tembaga, bahan bakar, bus, dan peralatan medis.¹⁴ Tiongkok juga mengajukan keluhan kepada WTO terhadap bagian 301 Amerika Serikat atas barang-barang Tiongkok yang dikeluarkan pada 23 Agustus di bawah daftar dua.

Ketidakmungkinan menemukan titik temu untuk menyelesaikan masalah keseimbangan perdagangan dan hak kekayaan intelektual mengakibatkan kemerosotan lebih lanjut terhadap hubungan perdagangan Amerika Serikat dengan Tiongkok. Pemerintah Amerika Serikat memberlakukan tarif tambahan pada September 2018 untuk menutupi \$ 200 miliar impor Tiongkok, yang dibalas dengan mengenakan tarif

¹¹ L. D. Qiu, Chaoqun Zhan & Xing Wei, 'An analysis of the China-US trade war through the lens of the trade literature,' *Economic and Political Studies*, Vol.7, No.2, 2019, p.149.

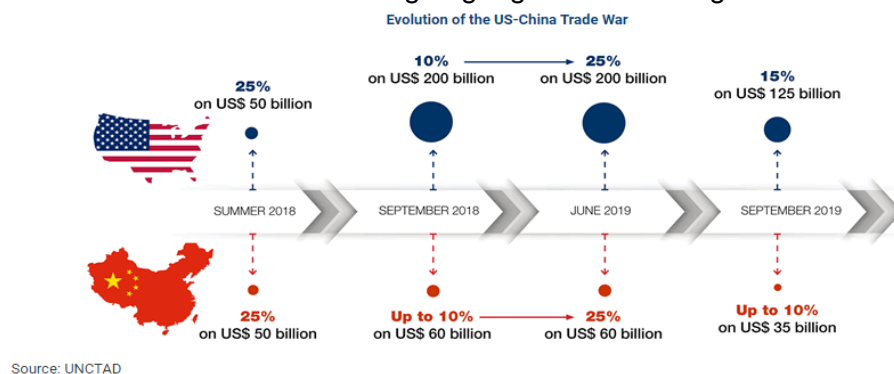
¹² Yi Huang, Chen Lin, Sibio Liu and Heiwai Tang, 'Supply chain linkages and financial markets: Evaluating the costs of the US-China trade war,' dalam Meredith A. Crowley (ed.), *Trade War The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity*, *Centre for Economic Policy Research*, London, 2019, p.65.

¹³ Liugang Sheng, Honyan Zhao & Jing Zhao, 'Why will Trump lose the trade war?,' *China Economic Journal*, Vol.12, No.2, 2019, p.1.

¹⁴ E. L.-C. Lai, 'The US-China trade war, the American public opinions and its effects on China,' *Economic and Political Studies*, Vol.7, No.2, 2019, p.169.

impor tambahan dari Amerika Serikat sebesar \$ 60 miliar.¹⁵ Sementara tarif ini akan naik dari 10 menjadi 25 persen pada Januari 2019. Pada awal Desember 2018 kedua belah pihak sepakat untuk menunda tindakan pembalasan hingga Maret 2019. “Gencatan senjata” ini dilaksanakan hingga Juni 2019 ketika Amerika Serikat melanjutkan rencana kenaikan tarif dari 10 persen menjadi 25 persen, yang ditanggapi oleh Tiongkok dengan menaikkan tarif pada sebagian produk yang sudah dikenakan tarif. Pembalasan itu semakin meningkat pada September 2019 ketika Amerika Serikat memberlakukan 15 persen tarif pada sebagian besar dari sisa US \$ 300 miliar impor dari Tiongkok belum dikenakan tarif.¹⁶ Rangkaian peristiwa dan tindakan saling balas tersebut kemudian dilihat sebagai perang dagang Amerika Serikat dengan Tiongkok.

Grafik 1.2 Linimasa Perang dagang Amerika-Tiongkok



Sumber: UNCTAD, 2019.¹⁷

Kenaikan biaya perdagangan bilateral seperti yang diakibatkan dari perang dagang yang sedang berlangsung antara Amerika Serikat dan Tiongkok akan menghasilkan perdagangan yang lebih rendah, harga konsumen yang lebih tinggi, dan efek pengalihan perdagangan. Tarif yang diterapkan oleh Amerika Serikat telah mengakibatkan penurunan terhadap impor Amerika Serikat dari Tiongkok dan penurunan tersebut sebagian digantikan oleh lonjakan impor Amerika Serikat dari tempat lain. Biaya tarif umumnya telah diturunkan ke konsumen Amerika Serikat, namun juga ditemukan beberapa indikasi bahwa perusahaan Tiongkok mulai bereaksi terhadap tarif dengan mengurangi harga ekspor mereka, sehingga menyerap sebagian dari biaya tarif.

Penerapan tarif oleh Amerika Serikat terhadap Tiongkok telah mengakibatkan penurunan impor produk yang dikenai tarif sekitar 25 persen pada paruh pertama tahun 2019. Meskipun cukup besar, angka tersebut juga menunjukkan daya saing dari perusahaan Tiongkok, yang walaupun tarifnya cukup besar namun dapat mempertahankan 75 persen ekspor mereka ke Amerika Serikat. Efek pengalihan perdagangan untuk paruh pertama tahun 2019 menjadi sekitar \$ 21 miliar, menyiratkan bahwa jumlah kerugian perdagangan bersih yang diderita sekitar \$ 14 miliar, efek pengalihan perdagangan telah membawa manfaat besar bagi Taiwan, Meksiko, Uni Eropa, dan Vietnam.¹⁸ Efek pengalihan perdagangan di sektor-sektor tertentu berada di bawah rata-rata karena kurangnya kapasitas pasokan di luar Tiongkok. Tarif Amerika

¹⁵ A. Nicita, *Trade and Trade Diversion Effects of United States Tariffs on China*, UNCTAD Research Paper, no. 37, 2019, p. 4.

¹⁶ A. Nicita, *Trade and Trade Diversion Effects of United States Tariffs on China*, p.4.

¹⁷ UNCTAD, *Trade and Trade Diversion Effects of United States Tariffs on China*, *Research Paper*, No. 37, 05 November 2019, p. 3

¹⁸ Trade war leaves both US and China worse off, *United Nations Conference on Trade and Development* (daring), 2019, < <https://unctad.org/news/trade-war-leaves-both-us-and-china-worse> >, diakses pada 23 Desember 2020.

Serikat atas Tiongkok secara ekonomis menyakiti kedua negara dimana kerugian Amerika Serikat sebagian besar terkait dengan harga yang lebih tinggi bagi konsumen, sedangkan kerugian Tiongkok terkait dengan kerugian ekspor yang signifikan.

Setelah pada tanggal 4 April 2018 pemerintah Tiongkok mengambil langkah untuk pertama kalinya membawa permasalahan ini ke WTO untuk mohon diadakan konsultasi dengan pihak pemerintah Amerika Serikat, kasus kemudian dicatatkan oleh WTO dengan nomor sengketa (*Dispute settlement*) DS543 – *Tariff Measures on Certain Goods from China*. Dalam surat permohonan Tiongkok yang telah mengalami amandemen surat hingga dua kali tersebut, didalilkan bahwa:¹⁹

- (1) Amerika Serikat telah melanggar aturan Pasal I:1 GATT 1994 dengan menerapkan tambahan-tambahan bea masuk pada produk impor asli Tiongkok;
- (2) Amerika Serikat juga telah melanggar aturan Pasal II:1(a) dan (b) GATT 1994 dengan memberikan perlakuan *less favourable* dari yang seharusnya dilakukan dan tercantum dalam Jadwal Konsesi Amerika Serikat yang terlampir pada GATT 1994 (*the United States' Schedule of Concessions and Commitments*); serta
- (3) Amerika Serikat telah melanggar Pasal 23 DSU, atas tindakan pengambilan keputusan tanpa melalui bantuan penyelesaian sengketa sebagaimana tercantum dalam *Dispute settlement Understanding* (DSU).

Pada saat bersamaan, AS telah mengajukan permintaan kepada WTO untuk membentuk panel penyelesaian sengketa atas dugaan pelanggaran kekayaan intelektual. Atas dalil-dalil tersebut, Pemerintah Amerika Serikat telah mengirimkan beberapa jawaban yang mana pada intinya Amerika Serikat beranggapan bahwa:²⁰

- (1) Bagi Amerika Serikat pemberian bea masuk tambahan yang mereka lakukan merupakan suatu hal yang masuk dalam kriteria pengecualian umum Pasal XX(a) GATT 1994 yakni guna melindungi moral publik Amerika Serikat;
- (2) Pada saat yang bersamaan ketika Tiongkok memohonkan konsultasi kepada WTO, Tiongkok juga mengeluarkan beberapa notifikasi publik yang berisi penerapan bea masuk tambahan sebesar 25% ad valorem pada barang impor dari Amerika Serikat yang mana jelas akan merugikan pihak Amerika Serikat pula;
- (3) Surat permohonan konsultasi yang diajukan oleh Tiongkok tidak memenuhi persyaratan pada Pasal 4 DSU serta Amerika Serikat menjelaskan bahwa melalui beberapa pertemuan atau negosiasi bilateral, kedua pihak telah setuju untuk menyelesaikan sengketa melalui WTO yang mana berarti telah terdapat 'pencapaian'(settlement) sebagaimana dimaksud Pasal 12:7 DSU.

Hingga 2020, telah ada tiga sengketa terdaftar di WTO terkait perang tarif antara AS dan Tiongkok. Ketiga nomor sengketa tersebut pada dasarnya memiliki dalil yang sama yakni adanya pelanggaran oleh Amerika Serikat. Perbedaan di antara ketiganya adalah hanya pada objek yang memicu konsultasi dimohonkan. Hingga awal tahun 2021, tidak banyak perkembangan yang dihasilkan dari ketiga nomor sengketa yang telah terdaftar

¹⁹ 'DS543: United States — Tariff Measures on Certain Goods from China,' *The World Trade Organization (WTO)* (daring), 2020, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm>, diakses pada 2 Maret 2022.

²⁰ 'Report Of The Panel: United States — Tariff Measures On Certain Goods From China,' *World Trade Organization (WTO)* (daring), 15 September 2020, <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/543R.pdf&Open=True>>, diakses pada 2 Maret 2022.

di WTO ini. Dari tiga sengketa terdaftar, baru ada satu sengketa yakni DS543 yang telah berhasil dibentuk panel dan panel tersebut sudah menghasilkan sebuah *final report* yang telah diedarkan ke para pihak, tepatnya pada tanggal 19 Juni 2020. Laporan tersebut mengindikasikan Amerika Serikat gagal membuktikan bahwa tarif diperlukan untuk mencapai tujuan moral publik yang dinyatakannya. Namun kemudian, perlu dicermati bahwa Amerika Serikat pada 26 Oktober 2020 mengajukan permohonan ke DSB untuk membawa permasalahan ini ke badan banding (*appellate body*), sehingga apabila menengok aturan dasarnya, final report yang dihasilkan panel tidak dapat diterima terlebih dahulu hingga badan banding melakukan penilaian dan mengeluarkan putusannya.²¹

Hal menarik dari perang dagang di atas adalah keberadaan *World Trade Organization* (WTO) di antara kedua raksasa ekonomi dunia yang sedang bertarung. WTO yang dibentuk untuk menggantikan *general agreements on tariff and trade* (GATT) pada tahun 1995 pada dasarnya dibentuk untuk mengatur perdagangan internasional dan mencegah terjadinya wabah perang dagang. WTO didirikan untuk melayani tiga tujuan utama.²² Yang pertama adalah menyediakan tahap yang diatur bagi anggota untuk berkonsultasi dan menegosiasikan agenda perdagangan mereka. Kedua, memastikan bahwa tidak ada negara anggota yang didiskriminasi dalam hal perdagangan. Ketiga adalah penyediaan sistem ajudikasi fungsional untuk memungkinkan penyelesaian sengketa perdagangan untuk mencegah perang dagang.

Dalam upaya memperkuat sistem perdagangan multilateral, *Dispute settlement understanding* (DSU) dalam Pasal 23 menekankan perlunya para pihak untuk menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa multilateral di dalam WTO jika terjadi persepsi gangguan atau penghapusan hak mereka oleh anggota WTO lainnya.²³ Inti dari ketentuan ini adalah kebutuhan untuk memastikan bahwa sistem perdagangan multilateral dipertahankan dan dilindungi dari anggota yang mengambil kebijakan hukum di tangan mereka sendiri.

Sengketa yang terjadi di WTO pada dasarnya adalah tentang ingkar janji. Anggota-Anggota WTO telah bersepakat bahwa jika sesama anggota melanggar aturan perdagangan, mereka akan menggunakan sistem multilateral untuk menyelesaikan perselisihan daripada mengambil tindakan secara sepihak. Hal tersebut berarti mereka harus mematuhi prosedur yang disepakati, dan menghormati penilaian. Perselisihan timbul ketika suatu negara mengadopsi kebijakan perdagangan atau mengambil tindakan yang oleh satu atau lebih anggota WTO dianggap melanggar perjanjian WTO, atau gagal memenuhi kewajibannya. Perang dagang memiliki dampak kompleks yang tidak hanya dirasakan oleh dua negara yang bersengketa, tetapi oleh hampir seluruh negara di dunia. Peranan WTO dalam mencegah dan menghentikan perang dagang pun dipertanyakan. Setelah meletusnya perang dagang tentunya masyarakat internasional mengharapkan penyelesaian dari adanya perang dagang yang terjadi diantara Amerika Serikat dan Tiongkok.

Konsultasi di WTO belum membuahkan sebuah kesepakatan ataupun adanya tanda-tanda perdamaian. Namun WTO telah berhasil membentuk dan mengumumkan panel. Tidak lama sejak pembentukan panel, ada sedikit perubahan susunan anggota panel yang kemudian diumumkan pada 3 Juni 2019 dan sejak waktu tersebut panel mulai

²¹ S. A. Parbo, 'Negosiasi Perang Dagang Amerika Serikat Dan Tiongkok,' *Media Ekonomi*, Vol. 28 No. 2 Oktober 2020, pp. 99-113

²² Adekola, 'US-China trade war and the WTO dispute settlement mechanism,' p.125.

²³ Adekola, 'US-China trade war and the WTO dispute settlement mechanism,' p.125.

melakukan penilaian-penilaian. Panel itu pun telah menghasilkan final report dalam waktu kurang lebih satu tahun. Meski di awal DSU WTO menyebutkan bahwa jangka waktu mengeluarkan report adalah enam bulan. Direktur Jenderal WTO Roberto Azevedo, menyatakan WTO tengah mengalami salah satu periode terberatnya karena ada risiko bahwa perang dagang akan sebabkan turunnya pertumbuhan ekonomi global. Komentar Azevedo tersebut sejalan dengan meningkatnya ketegangan perdagangan antara AS dengan Tiongkok, ditandai penerapan tarif impor antara kedua negara tersebut.²⁴

World Trade Organization (WTO) sebagai sebuah rezim perdagangan internasional diharapkan dapat menjembatani semua kepentingan negara di dunia dalam sektor perdagangan melalui ketentuan-ketentuan yang disetujui bersama. Pada prinsipnya WTO merupakan suatu sarana untuk mendorong terjadinya suatu perdagangan bebas yang tertib dan adil di dunia ini. WTO menjalankan fungsinya sebagai fasilitator seluruh kegiatan perdagangan barang maupun jasa internasional, yakni secara spesifik dalam pembentukan regulasi perdagangan internasional, negosiasi penentuan bea masuk, perlindungan investasi asing, hingga menjadi badan penyelesaian sengketa dagang internasional.

Kompleksitas dari perang dagang membuat publik tentu ingin melihat keactoran dari WTO sebagai rezim perdagangan dunia. Hal ini menjadi dorongan tersendiri untuk menggali lebih dalam sejauh mana peran yang mampu ditunjukkan WTO dalam menengahi dua raksasa ekonomi dunia yang sedang bertarung. Kasus besar ini membuat menjadi penting dan mendesak untuk menjawab sejauh mana kredibilitas dan efektifitas rezim perdagangan internasional saat dihadapkan dengan relasi kuasa negara-negara ekonomi terkuat di dunia. Terlebih, *Dispute settlement Understanding (DSU)* WTO adalah kerangka hukum dan proses yang sangat mahal untuk membantu menyelesaikan konflik di antara para anggota. Diperkirakan Tiongkok akan membutuhkan biaya lebih dari \$300 hingga \$600 juta per tahun untuk menjalani dan menyelesaikan berbagai sengketa terdaftar di WTO. Di sisi lain, kuasa rezim WTO disoroti dan dipertanyakan kembali karena Amerika Serikat dianggap telah tidak menghormati posisi WTO.²⁵

Tentunya peran WTO dalam perang dagang Amerika Serikat dan Tiongkok menjadi sangat menarik untuk dikaji, mengingat WTO sebagai satu-satunya rezim saat ini yang mengatur perdagangan dunia. Peran Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) perlu diteliti dalam kasus perang dagang antara Tiongkok dan Amerika Serikat (AS) karena WTO adalah badan yang bertanggung jawab untuk mempromosikan perdagangan bebas dan adil di seluruh dunia. Oleh karena itu, tindakan proteksionisme atau perang dagang antara dua negara anggota WTO seperti Tiongkok dan AS dapat mengancam tujuan dari organisasi ini.

Penelitian tentang peran WTO dalam kasus perang dagang antara Tiongkok dan AS dapat membantu memahami efektivitas dan keterbatasan sistem perdagangan multilateral yang dipromosikan oleh WTO. Dalam hal ini, beberapa aspek yang perlu dipelajari adalah bagaimana WTO berupaya menyelesaikan sengketa perdagangan antara kedua negara, apakah mekanisme penyelesaian sengketa WTO efektif dalam menyelesaikan perang dagang, dan bagaimana Tiongkok dan AS menanggapi kebijakan

²⁴ P. T. Arisanto dan A. Wibawa, 'Perang Dagang Era Donald Trump Sebagai Kebijakan Luar Negeri Adaptif Convulsive Amerika Serikat', *Indonesian Journal of International Relations*, vol. 5, no. 2, 2021, pp. 163-183.

²⁵ J. Y. Qin, 'FTO Reform: Multilateral Control over Unilateral Retaliation - Lessons from the USChina Trade War', *Trade, Law and Development*, vol. 12, no. 12, 2020, pp. 457-513

perdagangan yang diusulkan oleh WTO. Berbagai aspek tersebut menjadi sebuah urgensi penelitian.

Urgensi penelitian mengenai peran WTO dalam kasus perang dagang antara Tiongkok dan Amerika Serikat (AS) sangat penting untuk dipahami karena perang dagang ini berdampak luas pada ekonomi global dan perdagangan internasional. Perang dagang antara Tiongkok dan AS telah memunculkan berbagai kebijakan proteksionis dan tarif yang merugikan para pelaku usaha di kedua negara serta negara-negara lain yang terlibat dalam perdagangan internasional. Dampaknya tidak hanya terbatas pada ekonomi, tetapi juga mencakup politik, diplomasi, dan hubungan internasional.

Dalam konteks ini, penelitian mengenai peran WTO dalam kasus perang dagang antara Tiongkok dan AS dapat memberikan pemahaman yang lebih baik tentang bagaimana organisasi perdagangan global ini dapat membantu mengatasi masalah perdagangan internasional dan mendorong perdagangan bebas yang adil bagi semua negara anggota. Tentunya kredibilitas dan efektifitas keberadaan WTO akan sangat diuji dalam kasus sebesar ini. Hal ini juga semakin menarik mengingat perang dagang dua kekuatan besar dunia tersebut berdampak sangat luas dan kompleks di dalam hubungan internasional. Atas latar belakang demikian, maka penelitian ini diperlukan untuk menggambarkan bagaimana peranan WTO dalam menyelesaikan perang dagang Antara Amerika Serikat dan Tiongkok.

TINJAUAN PUSTAKA

Secara khusus dalam jangkauan pengetahuan peneliti, terdapat beberapa karya tulis yang secara substansial membahas tentang perang dagang dan peran WTO yang diabadikan dalam bentuk artikel, jurnal, ataupun buku. Dari sejumlah tulisan yang ada, peneliti belum menjumpai karya yang secara khusus membahas terkait peranan WTO dalam menyelesaikan perang dagang antara Amerika Serikat dengan Tiongkok. Topik ini menjadi menarik karena pada dasarnya masih jarang diteliti secara detail, selain itu perang dagang yang dampaknya tidak hanya dirasakan oleh Amerika Serikat dan Tiongkok juga perang dagang yang tidak kunjung usai menjadi pertanyaan bagi masyarakat internasional terkait dengan peranan apa yang telah dilakukan oleh WTO dalam menyelesaikan perang dagang.

Kemudian, secara lebih khusus dalam penelitian ini akan fokus pada peranan yang telah dilakukan oleh WTO dalam upayanya menyelesaikan perang dagang antara Amerika Serikat dengan Tiongkok. Sehingga dalam penelitian ini menggunakan beberapa literatur dan referensi yang relevan untuk menunjang tema yang dikaji, literatur tersebut akan menjadi bahan acuan untuk mengkaji, menelusuri, dan mengungkapkan pokok permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Literatur yang penulis gunakan antara lain:

Literatur pertama ditulis oleh Tolulope Anthony Adekola dalam sebuah jurnal *Journal of International Trade* volume 18 nomor 3 berjudul "*US-China trade war and the WTO Dispute settlement mechanism*". Tulisan ini secara umum membahas tentang kelemahan dalam sistem penyelesaian sengketa WTO dan mengkaji kebutuhan mendesak untuk memperbaikinya. Adekola menemukan bahwa tindakan sepihak dan proteksionis yang menjadi ciri perang dagang bisa dikaitkan dengan hilangnya kepercayaan pada perbaikan WTO untuk mengganti kerugian ekonomi retroaktif anggotanya, temuan tersebut berguna dalam memperdebatkan penggabungan pemulihan moneter retrospektif untuk mencegah terulangnya perang dagang serupa dan menyelamatkan WTO dari disfungsi.²⁶ Meskipun demikian, apakah harus ada upaya retroaktif dalam sistem penyelesaian yang

²⁶ Adekola, 'US-China trade war and the WTO dispute settlement mechanism,' p.125.

dimiliki WTO telah lama diperdebatkan. Tulisan Adekola tersebut memperkuat kebutuhan mendesak akan reformasi penyelesaian sengketa WTO untuk mencegah terulangnya kembali distorsi perdagangan global lainnya.

Adekola juga menemukan bahwa dalam pasal 23.1 DSU membebaskan kewajiban umum Anggota untuk memperbaiki pelanggaran kewajiban atau pembatalan atau penurunan manfaat lainnya berdasarkan perjanjian yang tercakup hanya menggunakan aturan dan prosedur DSU, dan bukan melalui tindakan sepihak. Sub-ayat (a), (b) dan (c) dari Pasal 23.2 mengartikulasikan bentuk-bentuk khusus dan didefinisikan dengan jelas melarang tindakan sepihak yang bertentangan dengan Pasal 23.1 DSU.

Adekola mengkaji konsistensi WTO dari Article 47 dengan hukum Perdagangan Luar Negeri Republik Rakyat Tiongkok dan Bagian 301 dari Hukum Perdagangan Amerika Serikat, yang merupakan hukum domestik yang diberlakukan oleh Tiongkok dan Amerika Serikat untuk membenarkan tindakan sepihak mereka kemudian menghubungkan perang dagang Amerika Serikat dengan Tiongkok menjadi kelemahan dalam mekanisme penyelesaian sengketa WTO dan memberikan alternatif penyelesaian.

Penelitian yang dilakukan oleh Adekola mendukung asumsi peneliti terkait dengan mekanisme penyelesaian sengketa WTO yang dinilai masih memiliki banyak kekurangan dan diperlukan adanya reformasi yang dapat menyebabkan kurangnya peranan WTO karena negara-negara yang bersengketa lebih memilih untuk tidak menyelesaikannya melalui WTO dapat mencederai mekanisme perdagangan multilateral. Adapun perbedaan yang terdapat dalam tulisan Adekola dan penelitian yang penulis kaji yaitu terletak pada substansi isi dimana Adekola berfokus dalam mekanisme penyelesaian sengketa dan juga pasal-pasal dari kedua negara yang mengizinkan mereka untuk melakukan tindakan sepihak, sedangkan penelitian penulis akan berfokus pada peranan yang dilakukan oleh WTO secara umum dalam menyelesaikan perang dagang.

Literatur kedua ditulis oleh Ka Zeng dalam berjudul "High Stakes: US-China Trade Disputes under the World Trade Organization (WTO)". Tulisan Ka Zeng ini mengkaji sengketa perdagangan AS-Tiongkok di bawah Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) dan berpendapat bahwa para pemimpin Tiongkok semakin menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa WTO untuk menargetkan isu-isu yang paling menjadi perhatian konstituen domestik. Tinjauan sengketa WTO yang diprakarsai oleh Tiongkok ini menunjukkan bahwa sengketa di WTO yang dilalui Tiongkok cenderung didominasi oleh kasus-kasus yang melibatkan bea masuk anti-dumping (ADs) dan bea masuk countervailing (CVDs).²⁷

Anti-dumping (AD) dan countervailing duty (CVD) dimaksudkan untuk melindungi industri manufaktur AS dari produsen asing. Dumping terjadi ketika produsen asing menjual barang di A.S. dengan harga kurang dari nilai wajar. Bea countervailing, juga dikenal sebagai bea anti subsidi, adalah bea impor perdagangan yang diberlakukan berdasarkan aturan Organisasi Perdagangan Dunia untuk menetralkan efek negatif dari subsidi. Bagian yang tidak proporsional dari kasus-kasus pemulihan perdagangan semacam itu dalam kasus-kasus WTO perlu dilihat mengingat fakta bahwa Tiongkok telah menjadi target utama kasus-kasus semacam itu di seluruh dunia dalam beberapa dekade terakhir.

Tulisan Ka Zeng ini lebih lanjut berpendapat bahwa perluasan signifikan hubungan perdagangan bilateral dalam beberapa dekade terakhir telah memberikan peluang bagi para pemimpin Tiongkok untuk mengidentifikasi atau mengancam pembalasan terhadap

²⁷ K. Zeng, High Stakes: US-China Trade Disputes under the World Trade Organization (WTO), *Asian Journal of Social Science*, vol. 41(3-4), 2013, pp. 352–380.

kelompok anti-proteksionis di negara lain untuk memobilisasi mereka melawan tindakan yang disengketakan. Tulisan Ka Zeng juga memberikan gambaran tentang sengketa perdagangan AS-Tiongkok di bawah WTO, menunjukkan bahwa pertimbangan politik dalam negeri tidak hanya menonjol dalam keputusan Beijing untuk mengajukan sengketa WTO, tetapi juga mempengaruhi kemampuannya untuk melakukan pembalasan terfokus terhadap kelompok anti-proteksionis di pihak lain untuk meningkatkan daya tawar negara dalam sengketa terkait WTO. Pola seperti itu konsisten dengan argumen bahwa pemerintah cenderung mendorong sebagian besar masalah yang dipolitisasi ke WTO untuk diadili.

Dari segi topik pembahasan, penelitian Ka Zeng memang memiliki kesamaan objek yang diteliti, yaitu perang dagang yang melibatkan AS dan Tiongkok dikaitkan dengan posisi WTO di dalam perang dagang tersebut. Namun yang menjadi pembeda ada pada arah fokus penelitian, di mana Ka Zeng lebih fokus kepada proses politik dan legal yang dijalani masing-masing aktor negara yang terlibat perang dagang di dalam tubuh WTO, alih-alih membahas peran WTO itu sendiri. Hal ini berbeda dengan penulis yang fokus mengkaji peran dan upaya yang dilakukan WTO untuk menangani masalah perang dagang tersebut, karena fungsi WTO utamanya adalah mengharmonisasi perdagangan internasional, salah satu bentuknya adalah melalui mekanisme penyelesaian sengketa.

Literatur ketiga ditulis oleh J. Ya Qin dalam jurnal *Trade, Law and Development* berjudul "WTO Reform: Multilateral Control Over Unilateral Retaliation - Lessons From The Us-China Trade War". J. Ya Qin menyampaikan argumen yang sangat kritis, bahwa mencegah perang dagang adalah fungsi utama dari sistem berbasis aturan World Trade Organization (WTO). Tetapi ketika Amerika Serikat (AS) dan Tiongkok mengobarkan perang dagang terbesar dalam sejarah, WTO duduk di pinggir, tidak dapat melakukan apa pun untuk menghentikan pertarungan.²⁸

Mengapa sistem gagal begitu spektakuler? Dalam pencarian jawaban, artikel J. Ya Qin ini mengkaji konteks konflik AS-Tiongkok dan menghasilkan sejumlah temuan. Pertama, di bawah WTO, beban untuk menghindari perdagangan ini ditempatkan pada Tiongkok, korban tarif sepihak AS yang agresif; dan bertentangan dengan klaim Tiongkok, tarif pembalansannya tidak dapat dibenarkan oleh prinsip-prinsip umum awam internasional. Kedua, aturan WTO yang melarang pembalasan sepihak lahir dari tawar-menawar politik. Ketiga, ketidakmampuan WTO untuk mencegah Tiongkok melakukan pembalasan sepihak mengungkapkan kekurangan dalam desain hukum yang ada, tetapi kekurangan itu dapat diperbaiki secara prosedural seperti yang diusulkan J. Ya Qin di sini. Mengingat pentingnya mencegah perang dagang skala besar di masa depan, meningkatkan kontrol multilateral atas pembalasan sepihak harus menjadi prioritas utama dalam reformasi WTO.

Menurut J. Ya Qin perang perdagangan AS-Tiongkok telah dilakukan di luar kerangka hukum WTO dan konsekuensinya adalah bencana ekonomi yang berdampak ke iklim perdagangan global. Di tengah pandemi, perang dagang telah meluas menjadi konflik dan konfrontasi di hampir semua lini dalam hubungan AS-Tiongkok. Kemerosotan tajam hubungan AS-Tiongkok telah mendorong dunia ke ambang Perang Dingin baru. J. Ya Qin mengungkapkan bahwa perang dagang AS-Tiongkok dipicu oleh unilateralisme agresif AS melalui penggunaan tindakan perdagangan secara sepihak melanggar hukum WTO untuk mengatasi masalah yang tidak secara khusus tercakup dalam perjanjian WTO. Namun, pembalasan sepihak Tiongkok yang melanggar kewajibannya berdasarkan Pasal 23 DSU-lah yang telah membuat perang dagang menjadi kenyataan.

²⁸ J. Ya Qin, *WTO Reform: Multilateral Control over Unilateral Retaliation - Lessons from the USChina Trade War, Trade, Law and Development*, vol. 12(2), 2020, pp. 456-513.

DSU, dengan alasan yang masuk akal, mengalokasikan beban untuk menghindari perang dagang kepada pihak yang menjadi "korban" pelanggaran WTO. Seperti yang dirumuskan saat ini, DSU tidak mampu mencegah unilateralisme agresif, yang hanya dapat diatasi melalui negosiasi disiplin baru. Namun, dengan melarang pembalasan sepihak terhadap pelanggaran WTO, DSU dapat mencegah sengketa perdagangan meningkat menjadi perang dagang. Semakin besar skala perdagangan yang terlibat dalam pelanggaran WTO, semakin penting bagi korban pelanggaran tersebut untuk mematuhi Pasal 23 DSU, karena menghindari perang perdagangan skala besar yang merusak diri sendiri dipertaruhkan.

Dapat disimpulkan bahwa dalam penelitian J. Ya Qin sudah memvonis DSU sebagai badan di WTO gagal mencegah dan mengatasi perang dagang dilihat dari tidak mampunya membentuk unilateralisme AS dan gagal menahan serangan balasan dari Tiongkok yang juga merupakan sebuah pelanggaran. Hal ini menjadi pembeda utama antara penelitian J. Ya Qin dan penulis, di mana penulis masih melihat proses berjalan di WTO dan mendalami bagaimana peran yang sudah diambil WTO, sehingga tidak langsung memvonis kegagalan WTO terlepas dari perang dagang yang memang sudah berlangsung di luar kerangka WTO.

Literatur keempat ditulis oleh Chad P. Bown dalam terbitan *The Fletcher Forum Of World Affairs* Volume 33:1 berjudul "U.S.-China Trade Conflicts and the Future of the WTO".²⁹ Bown berpendapat bahwa penyelesaian sengketa di WTO mungkin akan kembali ke GATT dimana dibawah GATT sengketa biasanya diselesaikan dengan cara yang berbeda. Perbedaan utama GATT adalah bahwa negara dapat memveto sengketa tersebut pada tahap apa pun. Ini termasuk veto dari tergugat sebelum sengketa dimulai atau tepat sebelum adopsi keputusan hukum. Karena proses hukum yang dihasilkan tidak pasti, sengketa diselesaikan melalui negosiasi atau tidak sama sekali. Dan itu juga merupakan sistem yang menguntungkan mereka yang memiliki kekuasaan. Bown juga mengutip pernyataan Perwakilan Dagang Amerika Serikat Robert Lighthizer yang menyatakan ketertarikannya pada sistem GATT yang mungkin menjadi tujuan utama.

Menurut Bown hal tersebut merupakan ironi karena Amerika Serikat menjadi semakin frustrasi dengan ketidakefektifan GATT pada 1980-an dan beralih ke Bagian 301 dimana undang-undang tersebut merupakan undang-undang yang sama yang digunakan untuk memberlakukan tarif pada Tiongkok ditahun 2018 dan menuntut mitra memberikan akses tambahan untuk eksportir AS atau menghadapi tarif. Keprihatinan Amerika Serikat pada saat itu membantu untuk mengarah pada kesepakatan Putaran Uruguay dan penciptaan sistem penyelesaian sengketa WTO. Selama berpuluh-puluh tahun WTO memastikan, tidak ada negara yang dapat memblokir proses penyelesaian sengketa, dan WTO dapat memberikan otorisasi pembalasan jika negara ditemukan tidak mematuhi aturan dan jarang sekali perselisihan mencapai tahap pembalasan sebelum diselesaikan.

Penelitian Bown membantu penulis untuk melihat mengapa peranan dari WTO sangat kurang dalam menyelesaikan perang dagang diantara Amerika Serikat dengan Tiongkok juga kelemahan dalam mekanisme penyelesaian sengketa di WTO. Penelitian peneliti berbeda dengan Bown dimana penelitian peneliti melihat secara besar terkait dengan peranan dari WTO untuk menghentikan perang dagang yang memberi dampak yang luas dan tidak hanya dalam kerangka mekanisme penyelesaian sengketa.

Penelitian kelima yaitu berjudul "Analisis Sengketa Perdagangan Antara Amerika Serikat Dan Tiongkok Dikaitkan Dengan Eksistensi World Trade Organization Sebagai Organisasi

²⁹ C. P. Bown, U.S.-China Trade Conflicts and the Future of the WTO, *The Fletcher Forum Of World Affairs*, vol. 33 (1), 2019, pp. 27-48

Perdagangan Internasional” oleh D. Sianipar, Z. Jayakusuma, dan L. Diana.³⁰ Tujuan tulisan dari D. Sianipar, Z. Jayakusuma, dan L. Diana ini, yaitu: pertama, untuk menjelaskan kebijakan kenaikan tarif Amerika Serikat merupakan pelanggaran terhadap aturan GATT/WTO, kedua, untuk menjelaskan keberadaan World Trade Organization dalam menyelesaikan sengketa perdagangan antara Amerika Serikat dan Tiongkok.

Dari hasil masalah penelitian ada dua hal pokok yang disimpulkan D. Sianipar, Z. Jayakusuma, dan L. Diana. Pertama, kebijakan AS dalam menaikkan tarif impor terhadap Tiongkok merupakan pelanggaran terhadap kerangka regulasi WTO dan juga beberapa prinsip yang ada di WTO seperti prinsip binding tariff dan prinsip proteksi melalui tarif. Kedua, tahap penyelesaian sengketa yang telah dilalui AS dan Tiongkok adalah konsultasi antara kedua negara. WTO tidak berperan aktif dalam menyelesaikan sengketa perdagangan antara AS dan Tiongkok karena kekosongan posisi di badan banding WTO yang membuat peran WTO sebagai forum penyelesaian sengketa tidak dapat berjalan secara maksimal.

Pendekatan yang dipakai oleh D. Sianipar, Z. Jayakusuma, dan L. Diana dalam menjawab masalah adalah berdasarkan hukum perdagangan internasional. Hukum perdagangan internasional bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan menciptakan ketertiban bagi subyek hukum internasional. Salah satu sumber hukum perdagangan internasional adalah GATT yang kini digantikan oleh WTO. Dalam upaya memenuhi kebutuhan melalui perdagangan internasional, sering muncul sengketa perdagangan seperti yang terjadi antara dua negara maju AS dan Tiongkok. Dalam hal ini, Amerika Serikat mengeluarkan kebijakan menaikkan tarif untuk berbagai produk asal Tiongkok. Tiongkok pun merespon dengan menaikkan tarif berbagai produk dari AS. Tindakan kedua negara ini disebut perang tarif atau trade wars. Dalam GATT, pengaturan tarif diatur dalam Pasal II GATT tentang jadwal konsesi. Dimana menurut Pasal II GATT, negara tidak boleh menaikkan tarif seenaknya tanpa negosiasi terlebih dahulu. Selain mengatur tarif salah satu kegiatan utama GATT/WTO adalah sebagai penyelenggara forum penyelesaian sengketa apabila terjadi pelanggaran hak dan kewajiban negara anggota.

Berdasarkan pemaparan tersebut dapat disimpulkan bahwa hal yang membedakan penelitian D. Sianipar, Z. Jayakusuma, dan L. Diana dengan penulis adalah pada kerangka analisis yang dipakai. Jenis penelitian D. Sianipar, Z. Jayakusuma, dan L. Diana ini adalah penelitian hukum normatif. Hal ini berbeda dengan penulis yang menggunakan kerangka analisis berdasarkan rezim internasional sebagaimana yang ada di dalam studi hubungan internasional.

KERANGKA PEMIKIRAN

Untuk membantu menjawab permasalahan dalam penelitian ini, maka dibutuhkan alat analisis untuk dapat menjelaskan, memahami dan mengungkap permasalahan yang ada dalam sebuah penelitian. Melalui kerangka konsep yang digunakan, fleksibilitas permasalahan dan pokok sumber acuan dapat dijabarkan melalui unit analisis yang terkait. Kerangka penelitian ini juga ditujukan untuk membentuk pola pikir dan resolusi ke depan terkait dengan penelitian yang dikaji. Penggunaan teori dan konsep yang relevan dengan kajian yang dibahas merupakan sebuah kewajiban untuk menjaga kerangka ilmiah dalam sebuah penelitian. Penelitian ini menggunakan konsep dari para ahli hubungan internasional yang berkaitan dengan perang dagang dan konsep rezim internasional untuk menjawab

³⁰ D. Sianipar, Z. Jayakusuma, dan L. Diana, Analisis Sengketa Perdagangan Antara Amerika Serikat Dan China Dikaitkan Dengan Eksistensi World Trade Organization Sebagai Organisasi Perdagangan Internasional, *Lex Journalica*, Volume 6 Nomor 2, Agustus 2019,

akar permasalahan utama penelitian ini, mengenai peranan WTO dalam menyelesaikan perang dagang antara Amerika Serikat dengan Tiongkok.

KONSEP *DISPUTE SETTLEMENT MECHANISM*

Konsep ini dipilih untuk menggambarkan bentuk peran WTO dalam konflik dagang Tiongkok dan AS. *Dispute settlement* atau penyelesaian sengketa adalah mekanisme yang digunakan oleh WTO untuk menyelesaikan sengketa perdagangan antara negara anggota. Mekanisme ini bertujuan untuk memastikan bahwa kebijakan perdagangan yang diambil oleh negara anggota sesuai dengan perjanjian perdagangan internasional yang telah ditandatangani dan disetujui oleh negara anggota.³¹

Dalam kasus perang dagang antara Tiongkok dan Amerika Serikat, *Dispute settlement* menjadi alat analisis yang penting untuk mengidentifikasi masalah dan proses menyelesaikan sengketa antara kedua negara. WTO memiliki mekanisme penyelesaian sengketa yang telah ditetapkan dalam Perjanjian Pendirian WTO, yaitu melalui panel penyelesaian sengketa, Badan Banding WTO, dan Komite Pelaksanaan. Analisis ini juga diupayakan dapat memberikan gambaran tentang efektivitas mekanisme penyelesaian sengketa WTO dalam menyelesaikan perang dagang.

Selain itu, *Dispute settlement* dapat digunakan sebagai alat analisis untuk memahami tanggapan Tiongkok dan AS terhadap kebijakan perdagangan yang diusulkan oleh WTO. Misalnya, apakah kedua negara tersebut mematuhi putusan panel penyelesaian sengketa WTO atau tidak, dan bagaimana dampaknya pada perdagangan antara kedua negara. Kesimpulannya, konsep *Dispute settlement* menjadi alat analisis yang penting untuk memahami dan menganalisis perang dagang antara Tiongkok dan AS dalam konteks peran Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).

Secara konseptual, sengketa adalah suatu situasi dimana ada pihak yang merasadirugikan oleh pihak lain, yang kemudian pihak tersebut menyampaikan ketidakpuasan ini kepada pihak kedua. Jika situasi menunjukkan perbedaan pendapat, maka terjadi lah apa yang dinamakan dengan sengketa. Transaksi-transaksi atau hubungan dagang banyak bentuknya dan semua transaksi tersebut sarat dengan potensi melahirkan sengketa. Umumnya sengketa-sengketa dagang kerap didahului oleh penyelesaian dengan cara negosiasi. Jika cara penyelesaian ini gagal atau tidak berhasil, barulah ditempuh cara-cara lainnya seperti penyelesaian melalui pengadilan atau arbitrase. Menyelesaikan sengketa perdagangan adalah salah satu kegiatan inti WTO.³²

Sengketa muncul ketika pemerintah anggota percaya bahwa pemerintah anggota lain melanggar kesepakatan atau komitmen yang telah dibuatnya di WTO. WTO memiliki salah satu mekanisme penyelesaian sengketa internasional yang paling aktif di dunia. Sejak tahun 1995, 614 perselisihan telah dibawa ke WTO dan lebih dari 350 keputusan telah dikeluarkan.³³

Penyelesaian sengketa adalah pilar utama dari sistem perdagangan multilateral, dan kontribusi unik WTO terhadap stabilitas ekonomi global. Tanpa sarana penyelesaian sengketa, sistem berbasis aturan akan kurang efektif karena aturan tidak bisa ditegakkan. Prosedur WTO menggarisbawahi aturan hukum, dan itu membuat sistem perdagangan lebih aman dan dapat diprediksi. Sistem ini didasarkan pada aturan yang jelas, dengan jadwal

³¹ Sutyoso B. Penyelesaian Sengketa Bisnis Melalui Online Dispute Resolution dan Pemberlakuannya di Indonesia. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*. 2008;20(2):229-50.

³² Winarta, Frans Hendra. *Hukum Penyelesaian Sengketa Arbitrase Nasional Indonesia dan Internasional*: Edisi Kedua. Sinar Grafika, 2022, hal. 87

³³ Horn H, Mavroidis PC. *International trade: dispute settlement*. *Research Handbook in International Economic Law* (Cheltenham: Edward Elgar). 2007:177-210.

untuk menyelesaikan kasus. Keputusan pertama dibuat oleh panel dan didukung (atau ditolak) oleh keanggotaan penuh WTO. Banding berdasarkan poin hukum dimungkinkan³⁴.

Perselisihan di WTO pada dasarnya adalah tentang janji-janji yang diingkari. Anggota WTO telah sepakat bahwa jika mereka percaya sesama anggota melanggar aturan perdagangan, mereka akan menggunakan sistem penyelesaian sengketa multilateral daripada mengambil tindakan secara sepihak. Itu berarti mematuhi prosedur yang disepakati, dan menghormati penilaian.

Sengketa muncul ketika satu negara mengadopsi ukuran kebijakan perdagangan atau mengambil beberapa tindakan yang oleh satu atau lebih anggota WTO dianggap melanggar perjanjian WTO, atau gagal memenuhi kewajiban. Kelompok negara ketiga dapat menyatakan bahwa mereka memiliki kepentingan dalam kasus tersebut dan menikmati beberapa hak. Sistem Penyelesaian Sengketa World Trade Organization (WTO)/*Dispute settlement* Understanding (DSU) adalah tulang punggung dari rejim perdagangan multilateral saat ini. Sistem ini diciptakan oleh para Negara anggota WTO pada saat Uruguay Round dengan harapan untuk menciptakan suatu sistem yang kuat dan dapat mengikat semua pihak dalam rangka menyelesaikan sengketa perdagangan dalam kerangka WTO. Dengan sistem penyelesaian sengketa ini juga diharapkan agar negara anggota dapat mematuhi peraturan-peraturan yang disepakati dalam WTO Agreement.

Sistem penyelesaian sengketa ini juga dinilai sebagai kontribusi unik dari WTO terhadap kestabilan perekonomian global. Sistem penyelesaian sengketa WTO dibentuk sebagai pembaruan dari sistem penyelesaian sengketa General Agreement on Tariff and Trade (GATT) yang sebelumnya ada. Dengan sistem penyelesaian sengketa WTO diharapkan akan diperoleh kestabilan dan perkiraan peraturan perdagangan internasional yang berpihak pada kegiatan bisnis, petani, pekerja dan konsumen dari seluruh dunia.³⁵

Mekanisme penyelesaian sengketa di bawah Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) melibatkan tiga tahapan, yaitu panel penyelesaian sengketa, Badan Banding WTO, dan implementasi putusan.

1) Panel Penyelesaian Sengketa

Tahap pertama dalam mekanisme penyelesaian sengketa adalah panel penyelesaian sengketa. Panel ini terdiri dari tiga orang ahli independen yang ditunjuk oleh Sekretariat WTO untuk menyelesaikan sengketa perdagangan antara negara anggota. Panel mempertimbangkan bukti-bukti dan argumen yang disampaikan oleh kedua belah pihak dan memberikan putusan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa. Putusan panel tersebut tidak final dan dapat diajukan banding.

2) Badan Banding WTO

Jika salah satu pihak tidak puas dengan putusan panel penyelesaian sengketa, pihak tersebut dapat mengajukan banding ke Badan Banding WTO. Badan Banding WTO terdiri dari tujuh anggota independen dan berwenang untuk mengkaji kembali putusan panel penyelesaian sengketa. Putusan Badan Banding WTO bersifat final dan mengikat pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa.

³⁴ Winarta, Frans Hendra. Hukum Penyelesaian Sengketa Arbitrase Nasional Indonesia dan Internasional: Edisi Kedua. Sinar Grafika, 2022, hal. 87

³⁵ Sood, Muhammad. Hukum perdagangan internasional. Rajawali Pers, 2011, hal. 82

3) Implementasi Putusan

Setelah putusan panel penyelesaian sengketa atau Badan Banding WTO dikeluarkan, pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa harus menerapkan putusan tersebut. Jika pihak yang diminta menerapkan putusan tersebut tidak melakukannya, pihak lain dapat mengajukan klaim ke Komite Pelaksanaan WTO. Komite Pelaksanaan dapat merekomendasikan tindakan-tindakan yang diperlukan untuk memastikan implementasi putusan.³⁶

Mekanisme ini mencakup prosedur yang terperinci untuk menyelesaikan sengketa perdagangan internasional antara negara anggota WTO. Melalui mekanisme ini, sengketa dapat diselesaikan melalui tahapan negosiasi, konsultasi, panel, dan banding, dengan tujuan untuk mencapai solusi yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Dalam kasus perang dagang AS-Tiongkok, mekanisme penyelesaian sengketa WTO dapat menjadi kerangka pembahasan yang berguna untuk memahami sengketa perdagangan antara kedua negara tersebut dan mencari solusi yang tepat.

Mekanisme penyelesaian sengketa WTO merupakan salah satu aspek penting dari kerangka kerja perdagangan internasional yang dibangun oleh organisasi ini. Dalam praktiknya, mekanisme ini telah membantu menyelesaikan berbagai sengketa perdagangan antara negara anggota dan memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha dalam perdagangan internasional.

Untuk mengoperasikan konsep dispute settlement sebagai kerangka pembahasan dalam kasus perang dagang AS-Tiongkok, penulis akan mengikuti beberapa langkah berikut:

- 1) Identifikasi masalah: Langkah pertama adalah mengidentifikasi masalah atau sengketa perdagangan yang muncul antara AS dan Tiongkok. Misalnya, tarif yang diberlakukan AS pada impor produk Tiongkok atau pembatasan investasi asing di Tiongkok.
- 2) Analisis sengketa: Setelah mengidentifikasi masalah, penulis dapat melakukan analisis mendalam terhadap sengketa tersebut. Hal ini meliputi mengidentifikasi peraturan WTO yang terlibat, melihat argumen yang diajukan oleh masing-masing pihak, serta mencari tahu apakah sengketa tersebut dapat dipecahkan dengan menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa WTO.
- 3) Identifikasi solusi: Untuk melihat dan menggambarkan peran WTO dalam menjalankan mekanismenya jika sengketa dapat dipecahkan melalui mekanisme penyelesaian sengketa WTO, Solusi dapat berupa kompromi atau perubahan kebijakan perdagangan yang dilakukan oleh salah satu atau kedua belah pihak.
- 4) Evaluasi hasil: Setelah solusi diambil, penulis dapat mengevaluasi sikap dari AS dan Tiongkok terhadap mekanisme WTO yang sudah berjalan. Hal ini akan membantu untuk memahami apakah solusi yang diambil merupakan langkah yang tepat dan berkelanjutan.

³⁶World Trade Organization. Dispute Settlement: One-Page Description, 2018. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp_settlement_e.pdf, diakses 14 April 2023.

KONSEP REZIM INTERNASIONAL

Konsep rezim internasional akan digunakan untuk menganalisis perang dagang AS-Tiongkok dengan memperhatikan berbagai peraturan, norma, kebijakan, dan lembaga yang mengatur perdagangan internasional di tingkat global. Dalam kerangka ini, rezim internasional perdagangan seperti WTO memainkan peran penting dalam membentuk aturan dan mekanisme yang mengatur perdagangan internasional.

Konsep rezim internasional mengacu pada kumpulan peraturan, norma, kebijakan, dan lembaga yang mengatur tindakan negara dalam hubungan internasional dalam bidang tertentu, seperti perdagangan, lingkungan, atau hak asasi manusia. Rezim internasional merupakan sebuah kerangka kerjasama internasional yang terdiri dari aturan-aturan yang disepakati bersama, praktek-praktek yang lazim dilakukan, serta lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas pengawasan, penegakan, dan pelaksanaan aturan tersebut.³⁷

Salah satu tokoh penting dari konsep rezim internasional yang dipakai dalam penelitian ini adalah Robert Keohane. Robert Keohane adalah seorang ilmuwan politik yang dikenal karena kontribusinya dalam studi hubungan internasional, terutama dalam bidang teori rezim internasional. Konsep rezim internasional menurut Keohane mencakup peraturan, norma, dan prosedur yang mengatur tindakan negara dalam suatu bidang tertentu. Rezim internasional dapat membantu mengurangi ketidakpastian dan meningkatkan koordinasi antar negara dalam hal-hal seperti perdagangan, lingkungan, dan keamanan.

Keohane berpendapat bahwa rezim internasional dapat mempengaruhi perilaku negara melalui pengaruh normatif dan instrumental. Pengaruh normatif terkait dengan pengaruh aturan dan norma dalam membentuk kebiasaan dan ekspektasi negara. Sementara itu, pengaruh instrumental terkait dengan keuntungan yang dapat diperoleh negara dari kerjasama dalam rezim internasional. Keohane juga mengembangkan konsep kekuasaan lunak (*soft power*) yang terkait dengan pengaruh normatif. Kekuasaan lunak merujuk pada kemampuan suatu negara untuk mempengaruhi perilaku negara lain melalui daya tarik nilai-nilai, budaya, atau norma yang dimilikinya.³⁸

Dalam konsep Keohane, rezim internasional dapat berubah dan berkembang melalui proses negosiasi dan adaptasi antar negara. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan dalam kepentingan dan prioritas antar negara yang menjadi anggota rezim internasional. Sebagai contoh, Keohane menunjukkan bahwa perubahan dalam rezim internasional perdagangan internasional sejak GATT hingga WTO menunjukkan adanya adaptasi dan negosiasi antar negara anggota.

Rezim perdagangan internasional seperti World Trade Organization (WTO) merupakan salah satu contoh dari rezim internasional. WTO bertanggung jawab atas mengatur perdagangan internasional dengan menyediakan kerangka aturan dan mekanisme penyelesaian sengketa antara negara anggotanya. Rezim perdagangan internasional juga mencakup perjanjian perdagangan bilateral atau multilateral lainnya, seperti perjanjian perdagangan bebas dan perjanjian investasi.³⁹

Konsep rezim internasional dapat digunakan untuk menganalisis hubungan internasional dalam bidang tertentu dengan memperhatikan aturan-aturan, norma, kebijakan, dan lembaga yang terkait. Dalam analisis hubungan internasional, konsep rezim

³⁷ S. D. Krasner, *Structural Causes And Regime Consequences: Regimes As Intervening Variables*, *International Organization*, Volume 36 (02), 1982, pp. 185-205.

³⁸ A. K. Singh, *International Regimes and World Order*, K.K. Publications, New Delhi, 2021, p. 2

³⁹ A. Hasenclever, P. Mayer, dan V. Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 3

internasional membantu untuk memahami kompleksitas tindakan negara dalam hubungan internasional, serta faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu rezim internasional.

Rezim internasional sering terbentuk sebagai tanggapan atas kebutuhan untuk mengoordinasikan perilaku di antara negara-negara. Dengan tidak adanya rezim yang menyeluruh, misalnya, kesepakatan antar negara harus diatur oleh banyak perjanjian bilateral, yang akan menjadi sangat rumit untuk dikelola di seluruh dunia. Rezim seperti berfungsi secara bersamaan sebagai forum, perjanjian multilateral, dan badan pengatur untuk menstandarisasi urusan lintas negara secara efisien.⁴⁰ Jumlah rezim internasional telah meningkat secara dramatis sejak Perang Dunia Kedua, dan rezim saat ini mencakup hampir semua aspek hubungan internasional yang mungkin memerlukan koordinasi antar negara, mulai dari masalah keamanan, hingga perdagangan, keuangan, dan investasi, informasi dan komunikasi, hak asasi manusia, lingkungan, dan pengelolaan luar angkasa.⁴¹

Rezim internasional akan dipakai untuk menjelaskan peran WTO sebagai rezim perdagangan dan bagaimana peran itu dijalankan dalam situasi perang dagang antara AS dan Tiongkok. Alat analisis ini diperlukan untuk dapat mendalami kembali efektifitas dan kredibilitas rezim internasional sebagaimana disinggung pada sub-bab latar belakang. Studi tentang rezim internasional telah menjadi bagian penting dari hubungan internasional selama ini. Pada intinya, studi tentang rezim adalah upaya untuk memahami cara dan kondisi di mana negara-negara bekerja sama satu sama lain. Berikut adalah langkah-langkah penulis dalam mengoperasikan konsep rezim internasional untuk menganalisis perang dagang AS-Tiongkok:⁴²

- 1) Identifikasi aturan dan norma perdagangan internasional: Langkah pertama adalah mengidentifikasi aturan dan norma yang mengatur perdagangan internasional di tingkat global, seperti aturan-aturan WTO mengenai tarif dan non-tarif barriers, dan perjanjian perdagangan bilateral atau multilateral lainnya yang dapat mempengaruhi perdagangan antara AS dan Tiongkok.
- 2) Analisis kebijakan dan praktek perdagangan AS-Tiongkok: Selanjutnya, perlu menganalisis kebijakan dan praktek perdagangan yang dilakukan oleh AS dan Tiongkok, seperti kebijakan proteksionisme, dumping, atau pembatasan investasi asing, dan melihat bagaimana kebijakan-kebijakan tersebut sesuai atau tidak sesuai dengan aturan-aturan internasional yang berlaku.
- 3) Identifikasi lembaga dan aktor yang terlibat: Setelah itu, penulis dapat mengidentifikasi lembaga dan aktor yang terlibat dalam perdagangan internasional antara AS dan Tiongkok, seperti WTO.
- 4) Evaluasi hasil rezim perdagangan: Dalam langkah terakhir, penulis dapat mengevaluasi efektivitas dan keberlanjutan rezim perdagangan yang ada, apakah dapat mengatasi tantangan dan permasalahan yang muncul dalam perdagangan internasional saat ini berdasarkan kondisi konflik terkini serta dari sika AS dan Tiongkok terhadap rezim.

⁴⁰ J. Steans, L. Pettiford, T. Diez, dan I. El-Anis, *An Introduction to International Relations Theory Perspectives and Themes*, Taylor and Francis, New York, 2013, p. 195

⁴¹ A. Hasenclever, P. Mayer, dan V. Rittberger, p. 4

⁴² A. Hasenclever, P. Mayer, dan V. Rittberger, p. 5

METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini berbasis kepada pendekatan kualitatif yaitu suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif. Penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya. Menurut John W. Creswell metode kualitatif adalah suatu cara yang ditempuh untuk melakukan eksplorasi dan memahami makna oleh sejumlah individu atau sekelompok orang-dianggap dari masalah sosial.⁴³ Metode ini menekankan bagaimana proses penelitian itu berlangsung secara layak dan seksama bukan melihat pada hasil akhir penelitian.

Pengoperasian pendekatan kualitatif di dalam penelitian yaitu dengan menjawab permasalahan penelitian dengan menggunakan interpretasi dari pola data dalam bentuk narasi (susunan kata-kata), bukan dijawab lewat kalkulasi atau angka-angka. Pengoperasian pendekatan penelitian secara kualitatif juga dilaksanakan melalui pengumpulan data yang bersifat data kualitatif berdasarkan studir keputusan terhadap sumber seperti jurnal, buku, dokumen, berita, sumber daring. Data kualitatif adalah jenis data non-numerik atau tidak dapat diproses dalam bentuk angka. Data ini umumnya hanya bisa diamati dan dicatat sehingga menghasilkan suatu informasi.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif. Penelitian ini menjadi penelitian deskriptif karena bentuk penelitian yang akan dijalankan untuk mendepelintikan fenomena yang ada. Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang berusaha mendepelintikan dan menginterpretasikan sesuatu, misalkanya kondisi atau hubungan yang ada, pendapat yang berkembang, proses yang sedang berlangsung, akibat atau efek yang terjadi atau tentang kecenderungan yang tengah berlangsung.⁴⁴ Fenomena yang akan penulis depelintikan yaitu peran (perilaku insitusi internasional) dari rezim perdagangan WTO pada upaya penyelesaian perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok.

PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang pembahasan dan analisis permasalahan penelitian. Bab ini menggambarkan tentang peran WTO dalam perdagangan global dan perannya dalam menangani perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok. Dalam menggambarkan peran WTO tersebut digunakan konsep perang dagang dan rezim internasional sebagai alat analisis agar dapat menjawab pertanyaan penelitian. Adapun peran WTO tersebut dijelaskan dari kasus sengketa kedua negara, mekanisme penyelesaian sengketa oleh WTO, hingga dijelaskan keputusan atau kebijakan WTO terkait permasalahan perang dagang antara kedua negara. Selanjutnya juga didepelintikan sikap Amerika Serikat dan Tiongkok terhadap putusan WTO.

KASUS SENGKETA AMERIKA SERIKAT DAN TIONGKOK DI WTO

Pada konteks perang dagang, terdapat tiga sengketa antara Amerika Serikat dan Tiongkok yang terdaftar dalam DSB WTO, yaitu:

DS543: Amerika Serikat – Tindakan atas Barang Tertentu dari Tiongkok

Pada tanggal 4 April 2018, Tiongkok meminta konsultasi dengan Amerika Serikat mengenai tindakan tarif tertentu atas barang-barang Tiongkok

⁴³ J. W. Cresweel, *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixef*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, p.4.

⁴⁴ lkbar.p.18.

yang diduga akan dilaksanakan melalui Bagian 301-310 dari Undang-Undang Perdagangan AS tahun 1974. Tiongkok mengklaim bahwa tindakan tersebut tampaknya tidak konsisten dengan Pasal I:1 dan II:1 (a) dan (b) GATT 1994 dan Pasal 23 DSU.⁴⁵ Pasal-pasal tersebut mengatur perlakuan yang sama untuk semua anggota adalah prinsip yang menekankan perlakuan yang sama untuk semua negara anggota WTO.⁴⁶

Perselisihan ini menyangkut tantangan Tiongkok terhadap bea tambahan yang dikenakan Amerika Serikat pada produk-produk tertentu dari Tiongkok. Produk yang dimaksud adalah mesin cuci, panel surya, serta baja dan aluminium impor. Amerika Serikat memberlakukan bea tambahan ini sesuai dengan temuan Laporan Bagian 301 yang membahas praktik Tiongkok terkait dengan transfer teknologi, kekayaan intelektual, dan inovasi, yang dianggap Amerika Serikat sebagai kebijakan yang tidak adil dan mendistorsi "pencurian yang disetujui negara", penyelewengan teknologi AS, kekayaan intelektual, dan rahasia komersial. Di hadapan Panel, Tiongkok menentang:⁴⁷

- Bea tambahan 25% yang dikenakan pada Juni 2018 pada set produk pertama dengan perkiraan nilai perdagangan tahunan sebesar USD 34 miliar (Daftar 1, berisi 818 produk seperti mesin, input manufaktur, elevator, suku cadang pesawat); dan
- Bea tambahan pada rangkaian produk kedua dengan perkiraan nilai perdagangan tahunan sebesar USD 200 miliar (Daftar 2: 279 produk, seperti kedelai, mobil, dan bahan kimia), awalnya dikenakan pada September 2018 sebesar 10% dan kemudian dinaikkan pada Mei 2019 menjadi 25%. Tiongkok mengklaim bahwa bea tambahan ini tidak sesuai dengan Pasal I:1 dan II:1(a) dan (b) GATT 1994. Amerika Serikat mengajukan dua set argumen utama sebagai tanggapan⁴⁸:
- Bahwa dengan terlibat dalam negosiasi bilateral untuk mengatasi beberapa masalah perdagangan — termasuk beberapa hal yang tercakup dalam perselisihan ini — para pihak telah memutuskan untuk menyelesaikan perselisihan mereka di luar WTO, dan dengan demikian mencapai "penyelesaian masalah" dalam arti kalimat ketiga dari Pasal 12.7 DSU; untuk alasan itu Panel harus membatasi laporannya pada pernyataan singkat tentang fakta dan catatan bahwa penyelesaian telah dicapai; dan
- Bahwa, bagaimanapun, tugas tambahan dibenarkan berdasarkan Pasal XX(a) GATT 1994, sebagai tindakan yang diperlukan untuk melindungi moral publik AS. Amerika Serikat berpendapat bahwa tindakan, kebijakan, dan praktik Tiongkok yang dibahas dalam Laporan Bagian 301 yang relevan sama dengan "pencurian yang

⁴⁵ United States — Tariff Measures on Certain Goods from China, *The World Trade Organization (WTO)*, 4 April 2018, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm>, diakses 15 Maret 2022.

⁴⁶ S. Aprita dan R. Adhitya, *Hukum Perdagangan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2020, p. 148

⁴⁷ Notification Of An Appeal By The United States Under Article 16 Of The Understanding On Rules And Procedures Governing The Settlement Of Disputes ("DSU"), *The World Trade Organization (WTO)*, 26 Oktober 2020, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm>, diakses 15 Maret 2022.

⁴⁸ Request For The Establishment Of A Panel By China, *The World Trade Organization (WTO)*, <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:WT/DS/5437.pdf&Open=True>>, diakses 16 Maret 2022.

disetujui negara” dan penyalahgunaan teknologi, kekayaan intelektual, dan rahasia komersial AS, dan ini melanggar moral publik yang berlaku di Amerika Serikat.

DS565: Amerika Serikat – Tindakan atas Barang Tertentu dari Tiongkok II

Pada tanggal 23 Agustus 2018, Tiongkok meminta konsultasi dengan Amerika Serikat mengenai tindakan tarif tertentu yang diduga dikenakan oleh Amerika Serikat atas barang-barang tertentu dari Tiongkok. Amerika Serikat menerapkan tarif 25 persen pada 279 barang asal Tiongkok (senilai US\$16 miliar). Barang yang disasar antara lain: semikonduktor, bahan kimia, plastik, sepeda motor dan skuter listrik. Tiongkok mengklaim bahwa tindakan tersebut tampaknya tidak konsisten dengan Pasal I:1, II:1(a) dan II:1(b) dari GATT 1994 dan Pasal 23 DSU. Pasal 23 DSU WTO menyatakan bahwa tidak satupun negara anggota WTO yang diberi hak untuk melakukan tindakan unilateral dalam situasi apapun. Langkah retaliasi diatur dalam ketentuan WTO melalui pasal 22 *Dispute Settlement Understanding*. Meskipun demikian, Tiongkok juga menerapkan tarif pembalasan 25 persen pada 333 barang yang berasal dari AS (senilai US\$16 miliar), termasuk komoditas seperti: batu bara, skrap tembaga, bahan bakar, bus, dan peralatan medis.⁴⁹

Langkah-langkah yang diambil Amerika Serikat tampaknya tidak konsisten menurut Tiongkok dengan ketentuan-ketentuan yang relevan dari perjanjian WTO, yaitu⁵⁰:

1. Pasal I.1 GATT 1994, karena langkah-langkah yang dipermasalahkan gagal untuk memperluas segera dan tanpa syarat untuk produk-produk yang berasal dari Tiongkok sebuah "keuntungan, bantuan, hak istimewa atau kekebalan yang diberikan oleh Amerika Serikat" dengan sehubungan dengan bea cukai dan biaya apapun yang dikenakan pada atau sehubungan dengan impor produk yang berasal dari wilayah Anggota lain.
2. Pasal II.1(a) dan (b) GATT 1994, karena tindakan-tindakan yang dipermasalahkan gagal untuk memenuhi produk-produk yang berasal dari Tiongkok yang diidentifikasi dalam dokumen-dokumen yang disebutkan di atas, perlakuan yang tidak kurang menguntungkan daripada yang diatur dalam Jadwal Konsesi dan Komitmen Amerika Serikat yang dilampirkan pada GATT 1994.
3. Pasal 23 DSU, karena Amerika Serikat membuat keputusan yang menyatakan bahwa pelanggaran telah terjadi tanpa meminta penyelesaian sengketa sesuai dengan DSU dan langkah-langkah di masalah gagal untuk menggunakan, dan mematuhi, aturan dan prosedur DSU, ketika Amerika Serikat mencari ganti rugi atas pelanggaran kewajiban atau pembatalan atau penurunan manfaat lainnya berdasarkan perjanjian yang tercakup atau hambatan untuk

⁴⁹ United States — Tariff Measures on Certain Goods from China II, The World Trade Organization (WTO), 23 August 2018, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds565_e.htm>, diakses 16 Maret 2022.

⁵⁰ E. Bekkers and S. Schroeter, An Economic Analysis Of The Us-China Trade Conflict, *World Trade Organization Economic Research and Statistics Division - Staff Working Paper* ERS-2020-04, 19 March 2020, pp. 1-36

pencapaian tujuan apa pun dari perjanjian-perjanjian yang tercakup.

DS587: Amerika Serikat – Tindakan atas Barang Tertentu dari Tiongkok III

Pada tanggal 2 September 2019, Tiongkok meminta konsultasi dengan Amerika Serikat mengenai tindakan tarif yang dikenakan Amerika Serikat terhadap barang-barang tertentu yang berasal dari Tiongkok. Laporan sengketa oleh Tiongkok ini disebabkan karena Perwakilan Dagang Amerika Serikat (USTR) mengumumkan langkah-langkah untuk menerapkan tarif 15 persen pada barang-barang yang diimpor dari Tiongkok senilai sekitar US\$300 miliar. USTR mencantumkan berbagai macam barang yang akan dikenakan tarif mulai 1 September 2019. Daftar tersebut mencakup makanan, pakaian, baja, elektronik, dan lain sebagainya.⁵¹

Tiongkok mengklaim bahwa tindakan tersebut tampaknya tidak konsisten dengan Pasal I:1, II:1(a) dan II:1(b) dari GATT 1994 dan Pasal 23.1, 23.2(a), 23.2(b) dan 23.2(c) dari DSU. Tiongkok dalam laporannya lebih lanjut menjelaskan bahwa:

1. Pasal I.1 GATT 1994, karena langkah-langkah yang dipermasalahkan gagal untuk memperluas segera dan tanpa syarat kepada produk-produk yang berasal dari Tiongkok suatu “keuntungan, bantuan, hak istimewa atau kekebalan” yang diberikan oleh Amerika Serikat “[dengan] sehubungan dengan bea dan pungutan pabean dalam bentuk apapun yang dikenakan pada atau sehubungan dengan impor produk yang berasal dari wilayah Anggota lain.
2. Pasal II.1(a) dan (b) GATT 1994, karena Amerika Serikat mengenakan tarif tambahan pada produk-produk impor tertentu yang berasal dari Tiongkok sebagaimana diidentifikasi dalam langkah-langkah 7, 8 dan 9 di atas yang melebihi batas-batas Amerika Serikat tarif dalam Daftar Konsesi dan Komitmen yang dilampirkan pada GATT 1994, dan oleh karena itu gagal untuk memberikan produk yang berasal dari Tiongkok yang diidentifikasi dalam dokumen yang disebutkan di atas perlakuan yang tidak kurang menguntungkan daripada yang diatur dalam Jadwal Konsesi dan Komitmen Amerika Serikat yang dilampirkan dengan GATT 1994.
3. Pasal 23.1 dan Pasal 23.2 (a), (b), dan (c) DSU, karena Amerika Serikat membuat keputusan yang menyatakan bahwa telah terjadi pelanggaran tanpa penyelesaian sengketa sesuai dengan DSU dan tindakan yang dipermasalahkan gagal untuk menggunakan, dan mematuhi, aturan dan prosedur DSU, ketika Amerika Serikat mencari ganti rugi atas pelanggaran kewajiban atau pembatalan atau penurunan manfaat lainnya berdasarkan perjanjian yang tercakup atau hambatan untuk pencapaian dari setiap tujuan dari perjanjian yang tercakup.

⁵¹ United States - Tariff Measures On Certain Goods From China III, *The World Trade Organization (WTO)*, 2 September 2019, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds587_e.htm>, diakses 16 Maret 2022.

Pada 12 September 2019, Amerika Serikat meminta Ketua DSB untuk mengedarkan komunikasi yang mengindikasikan bahwa pihaknya memperhatikan tarif tambahan yang dikenakan oleh Tiongkok. Komunikasi tersebut menunjukkan bahwa, pada konsultasi, Amerika Serikat berharap dapat mendengar dasar Tiongkok untuk mengenakan tarif tambahan tersebut. Komunikasi menyimpulkan bahwa Amerika Serikat menerima permintaan Tiongkok untuk mengadakan konsultasi dan siap untuk memberikan tanggal yang nyaman bagi konsultasi tersebut.

PERAN WTO DALAM MENANGANI PERANG DAGANG AMERIKA SERIKAT DAN TIONGKOK

Keberadaan rezim menghasilkan norma yang menetapkan standar perilaku. Prosedur pengambilan keputusan rezim menyediakan cara untuk menerapkan prinsip-prinsip dan mengubah aturan mereka. Pada dasarnya, rezim internasional berfungsi untuk meresepkan dan melarang tindakan negara tertentu, menciptakan tugas dan kewajiban tanpa sistem hukum hierarkis. Secara konseptual, rezim adalah lembaga yang menyediakan tempat kerja sama bagi negara untuk mengatasi masalah khusus. WTO adalah salah satu organisasi antar pemerintah sebagai entitas yang dirancang untuk memfasilitasi implementasi tujuan rezim.⁵² WTO misalnya, merupakan IGO yang bertugas untuk mengkoordinir negara-negara dalam mencari solusi terkait isu tertentu. Perang dagang yang melibatkan AS dan Tiongkok menjadi kasus yang menjadi implementasi untuk keberadaan WTO sebagai sarana bagi negara untuk mengatasi masalah khusus tersebut.

Sejak perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok mulai memanasi pada pertengahan tahun 2018, WTO memiliki peran dalam upaya penyelesaian perselisihan dagang antara kedua negara. Hal ini terutama ketika pemerintah Tiongkok meminta untuk diadakannya konsultasi oleh WTO untuk dapat menyelesaikan permasalahan dagang dengan Amerika Serikat pada 4 April 2018. Pada sub-bab ini selanjutnya akan mendepelitanakan kasus sengketa perdagangan yang terjadi dalam perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok. Selanjutnya juga menjelaskan mekanisme penyelesaian sengketa hingga kebijakan yang diputuskan oleh WTO pada kasus sengketa antara kedua negara.

Bagian ini akan menggambarkan peran *World Trade Organization* dalam penyelesaian sengketa perdagangan antara Amerika Serikat dan Tiongkok dalam bentuk konkret. Salah satu fungsi WTO adalah menjadi forum formal sengketa perdagangan bagi negara-negara anggotanya. Menyelesaikan sengketa perdagangan adalah salah satu kegiatan inti WTO. Sengketa muncul ketika pemerintah anggota percaya bahwa pemerintah anggota lain melanggar kesepakatan atau komitmen yang telah dibuatnya di WTO. WTO memiliki salah satu mekanisme penyelesaian sengketa internasional yang paling aktif di dunia.

Sebagai rezim perdagangan internasional yang berfungsi untuk menjadi wadah penyelesaian sengketa, WTO berkewajiban untuk melakukan mekanisme seperti yang telah didepenelitanakan sebelumnya untuk menangani sengketa antara Amerika Serikat dan Tiongkok. Adapun ketiga sengketa yang ada merupakan permintaan dari Tiongkok untuk mengadakan konsultasi dengan Amerika Serikat karena tindakan pemberlakuan tarif terhadap sejumlah barang dari Tiongkok. Dari ketiga sengketa yang sudah didepenelitanakan sebelumnya, hanya sengketa DS543 yang telah sampai diadakan panel

⁵² M. Maquiso, *The Role Of International Regimes*, University of Saskatchewan, Saskatoon, 2018, p. 17.

hingga mendapat putusan dan rekomendasi dari WTO. Sementara dua sengketa lainnya masih dalam tahap konsultasi. Berikut elaborasi dari peran WTO tersebut.

Memfasilitasi Konsultasi Untuk Tiongkok dan Amerika Serikat

Pada tanggal 4 April 2018 di Sekretariat WTO di Genewa, telah ada proses komunikasi dari delegasi Tiongkok kepada delegasi Amerika Serikat dan kepada Pimpinan WTO (Ketua Badan Penyelesaian Sengketa, Ambassador Athaliah Lesiba Molokomme dari Bostwana) untuk membahas kebijakan proteksi Amerika Serikat terhadap produk-produk Tiongkok.⁵³

WTO telah berperan memwadhahi konsultasi yang diminta oleh delegasi Tiongkok di WTO yang dipimpin Xiangchen Zhang, mantan Menteri Perdagangan Tiongkok. Kemudian melalui otoritas Ambassador Athaliah Lesiba Molokomme telah menginstruksikan untuk meminta konsultasi dengan Pemerintah Amerika Serikat mengenai langkah-langkah tarif yang diusulkan bahwa Amerika Serikat menyetujui barang-barang tertentu di berbagai sektor termasuk mesin, elektronik, dan lainnya yang berasal dari Tiongkok. Selain itu, dan sebagai konsekuensi dari hal tersebut di atas, langkah-langkah yang dipermasalahkan tampaknya meniadakan atau merusak keuntungan yang diperoleh Tiongkok secara langsung atau tidak langsung berdasarkan perjanjian yang dikutip. Tiongkok berhak untuk mengajukan klaim tambahan dan masalah hukum terkait tindakan yang disebutkan di atas selama konsultasi.⁵⁴

Pada tanggal 13 April 2018, Amerika Serikat meminta Pimpinan WTO, Athaliah Lesiba Molokomme, untuk mengedarkan kepada Anggota sebuah komunikasi yang mengindikasikan bahwa Amerika Serikat bersedia untuk melakukan konsultasi dengan Tiongkok. Pada 6 Juli 2018, Tiongkok meminta konsultasi tambahan yang melengkapi permintaan konsultasinya pada 4 April 2018. Tiongkok mengacu pada publikasi oleh Amerika Serikat pada 15 Juni 2018 tentang daftar produk asal Tiongkok yang akan dikenakan bea 25 % yang dikenakan oleh Amerika Serikat atas impor produk tertentu.⁵⁵

Pada 16 Juli 2018, Amerika Serikat meminta Ketua DSB untuk mengedarkan kepada para Anggota sebuah komunikasi yang mengacu pada suplemen Tiongkok 6 Juli 2018 untuk permintaan konsultasinya pada 4 April 2018. Amerika Serikat juga merujuk pada bea tambahan tertentu yang dikenakan oleh Tiongkok pada impor produk tertentu dari Amerika Serikat. Pada 16 Juli 2018, Tiongkok meminta konsultasi tambahan yang melengkapi permintaan konsultasi aslinya pada 4 April 2018 serta permintaan tambahannya pada 6 Juli 2018. Tiongkok mengacu pada publikasi oleh Amerika Serikat pada 10 Juli 2018 tentang daftar produk China asal

⁵³ WTO, *United States – Tariff Measures On Certain Goods From China Request For Consultations By China*, WT/DS543/1 G/L/1219 5 April 2018, <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/543-1.pdf&Open=True>>, diakses 20 Januari 2023.

⁵⁴ WTO, *United States – Tariff Measures On Certain Goods From China Request For Consultations By China*, WT/DS543/1 G/L/1219 5 April 2018, <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/543-1.pdf&Open=True>>, diakses 20 Januari 2023.

⁵⁵ WTO, DS543 United States — Tariff Measures on Certain Goods from China, WT/DS543/10 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds565_e.htm, diakses 30 Januari 2023.

untuk dikenakan bea sebesar 10% yang akan dikenakan oleh Amerika Serikat atas impor produk Tiongkok tertentu.⁵⁶

Komunikasi berikut, tertanggal 23 Agustus 2018, dari delegasi Tiongkok kepada delegasi Amerika Serikat, disampaikan ke Badan Penyelesaian Sengketa mengenai tindakan tarif yang disetujui Amerika Serikat untuk barang-barang tertentu dengan perkiraan nilai perdagangan sekitar \$16 miliar yang berasal dari Tiongkok. Amerika Serikat menerbitkan bea tambahan sebesar 25 persen telah dikenakan terhadap impor produk asal Tiongkok sejak 23 Agustus 2018.⁵⁷

Pada 18 September 2018, Tiongkok meminta konsultasi tambahan yang melengkapi permintaan konsultasi aslinya pada 4 April 2018 serta permintaan tambahannya pada 6 Juli 2018 dan 16 Juli 2018. Pada kesempatan ini, Tiongkok mengacu pada publikasi oleh Amerika Serikat pada 17 September 2018 dari daftar produk asal China yang akan dikenakan bea 10% mulai 24 September 2018 dan 25% mulai 1 Januari 2019.⁵⁸ Tiongkok menyatakan bahwa bea masuk ini hanya diterapkan pada produk Tiongkok dan tidak dilakukan ke negara lain.

Pada tanggal 2 September 2019, melalui WTO Tiongkok kembali meminta konsultasi dengan Amerika Serikat mengenai tindakan tarif yang dikenakan oleh Amerika Serikat pada barang-barang yang berasal dari Tiongkok. Pada 12 September 2019, Amerika Serikat meminta Ketua DSB untuk mengedarkan komunikasi yang menunjukkan bahwa mereka memperhatikan tarif tambahan yang diberlakukan oleh Tiongkok.⁵⁹ Komunikasi tersebut menyimpulkan bahwa Amerika Serikat menerima permintaan Tiongkok untuk mengadakan konsultasi dan siap untuk memberikan tanggal yang disepakati bersama untuk konsultasi tersebut.

WTO bersama para pihak yang bersengketa mengadakan konsultasi dalam rangka memfasilitasi untuk mencari penyelesaian atas sengketa yang terjadi, sesuai dengan permintaan dari pihak yang terlibat dalam sengketa. Sebagian besar perselisihan sejauh ini di WTO belum dilanjutkan di luar konsultasi, baik karena penyelesaian yang memuaskan ditemukan, atau karena pengadu memutuskan karena alasan lain untuk tidak melanjutkan masalah lebih lanjut.⁶⁰ Hal ini menunjukkan bahwa konsultasi seringkali merupakan sarana penyelesaian sengketa yang efektif di WTO dan bahwa instrumen adjudikasi dan penegakan hukum dalam sistem penyelesaian sengketa tidak selalu diperlukan. Namun, dalam kasus sengketa dagang antara Tiongkok dan Amerika Serikat, konsultasi belum menghasilkan solusi memuaskan.

Jika ternyata proses konsultasi yang terjadi antara para pihak menemui kegagalan, maka atas permintaan salah satu pihak, memasukkan hasil-hasil yang dicapai selama proses tersebut di atas kepada DSB. DSB selanjutnya akan dengan segera menunjuk panel dalam proses konsultasi dengan atau tanpa persetujuan dari

⁵⁶ WTO, DS543 United States — Tariff Measures on Certain Goods from China, WT/DS543/10 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds565_e.htm, diakses 30 Januari 2023.

⁵⁷ WTO, United States – Tariff Measures On Certain Goods From China II Request For Consultations By China, WT/DS565/1 G/L/1260 27 August 2018, <<https://docs.wto.org/>>, diakses 20 Januari 2023.

⁵⁸ WTO, DS543 United States — Tariff Measures on Certain Goods from China, WT/DS543/10 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds565_e.htm, diakses 30 Januari 2023.

⁵⁹ WTO, DS587: United States — Tariff measures on certain goods from China III, 2 September 2019, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds587_e.htm>, diakses 20 Januari 2023.

⁶⁰ WTO, The process — Stages In A Typical Wto Dispute Settlement Case, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s2p1_e.htm, diakses 20 Januari 2023.

para pihak. Panel selanjutnya harus mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu berkaitan dengan kondisi dan berbagai pertimbangan berkaitan dengan penerapan hal-hal yang menjadi sengketa.

Mendorong Mediasi Dengan Pihak Ketiga

Baik dari pihak Tiongkok maupun pihak Amerika Serikat, kedua negara terus mengajukan keluhan terhadap satu sama lain di WTO, tetapi tampaknya tidak ada negara yang memperhatikan ketentuan yang jarang digunakan dalam Pasal 5 *Dispute settlement Understanding* WTO yang menawarkan mediasi sebagai opsi lain untuk menyelesaikan sengketa perdagangan mereka. Di bawah aturan WTO, mediasi dapat diminta kapan saja oleh pihak mana pun yang bersengketa. Ini mungkin merupakan pendahuluan untuk mengajukan keluhan hukum di WTO, atau mungkin terjadi bersamaan dengan litigasi WTO.⁶¹

Mengikuti mekanisme yang tersedia di WTO, sebenarnya AS dan Tiongkok dapat menyetujui sengketa perdagangan mereka dimediasi oleh siapa pun yang mereka pilih, dan mereka dapat menyusun dan melakukan mediasi dengan cara apa pun yang mereka pilih. Sepanjang mediasi, mereka akan mempertahankan semua hak kedaulatan mereka untuk memutuskan sepenuhnya untuk diri mereka sendiri apakah mereka ingin menyetujui persyaratan baru yang dimediasi untuk penyelesaian perdagangan secara keseluruhan.

WTO sepanjang proses sengketa terus mendorong agar AS dan Tiongkok mau melalui mediasi. Namun tidak kunjung menemui kesepakatan. Hal ini diperparah oleh sikap Presiden Trump yang kerap melemparkan kata-kata yang merendahkan Tiongkok, sehingga mempersulit komunikasi yang solutif untuk kedua pihak. Tiongkok juga selalu bersikap reaktif dengan menolak mediasi. Karena itu, kedua negara tidak memiliki dasar untuk penyelesaian dan tidak ada saling pengertian tentang apa yang mungkin menjadi dasar penyelesaian. Amerika Serikat bersikeras untuk memilih Meksiko dan Kanada sebagai mediator sebelum memulai negosiasi dengan Tiongkok, tetapi mendapat penolakan keras juga. Dari kedua belah pihak belum dapat menjalankan mediasi karena kebuntuan mengenai pihak ketiga mana yang dapat benar-benar menjadi mediator yang bisa diterima.⁶²

Beberapa negara yang sudah menjadi pihak ketiga untuk sengketa AS dengan Tiongkok (DS543) yaitu: Australia; Brazil; Kanada; Uni Eropa; India; Indonesia; Jepang; Kazakstan; Korea, Republik; Selandia Baru; Norway; Federasi Rusia; Singapura; Turki; dan Ukraina. Namun status keseluruhan negara tersebut masih sebatas sebagai pengamat, belum menjadi mediator.⁶³ Singapura menurut pengamat internasional adalah negara yang dianggap paling mumpuni dan berpotensi menjadi mediator, mengingat pengalaman Singapura yang sudah sangat dikenal cakap dalam lobi bisnis internasional.⁶⁴

⁶¹ S. Lester, *Ending the WTO Dispute Settlement Crisis: Where to from here?*, Policy Analysis, IISD International Institute for Sustainable Development, March 2, 2022, <<https://www.iisd.org/articles/united-states-must-propose-solutions-end-wto-dispute-settlement-crisis>>, diakses 20 Januari 2023.

⁶² J. Bacchus, *WTO must step in before US-China trade feud spirals out of control*, The Hill, 8 Oktober 2018, <<https://thehill.com/opinion/finance/410335-wto-must-step-in-before-us-china-feud-spirals-out-of-control/>>, diakses 20 Januari 2023.

⁶³ WTO, DS543: United States — Tariff Measures on Certain Goods from China, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm>, diakses 20 Januari 2023.

⁶⁴ D. Loh, 'U.S. and China keep Singapore waiting on business mediation treaty', Nikkei Asia, September 23, 2021, <<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/U.S.-and-China-keep-Singapore-waiting-on-business-mediation-treaty>>, diakses 20 Januari 2023.

Anggota WTO yang lain yang dianggap berpotensi untuk dapat bertindak sebagai mediator potensial antara AS dan Tiongkok adalah ASEAN, mewakili banyak negara pihak ketiga yang telah mengalami dampak negatif dari perang dagang. Beberapa platform yang ada, seperti Asean Regional Forum (ARF) dan East Asian Summit (EAS) dapat dimanfaatkan untuk mengatasi perang dagang baik dengan AS maupun Tiongkok.⁶⁵

Mediasi adalah alternatif dari persidangan (melalui panel DSB WTO). Mediasi memiliki banyak keuntungan dibandingkan dengan panel di DSB. Secara umum, mediasi dapat ditempuh lebih cepat dibandingkan dengan membentuk panel. Mediasi lebih murah dan lebih fleksibel bagi para pihak daripada sidang penuh. Penyelesaian seringkali didasarkan pada kebutuhan dan kepentingan para pihak di WTO, yang secara khusus terfokus pada masa depan, sedangkan persidangan panel menyelesaikan apa yang telah terjadi di masa lalu. Menurut statistik dan pengalaman di WTO, antara 70% dan 80% mediasi berakhir dengan penyelesaian.⁶⁶ Selain itu, potensi penyelesaian akan meningkat di masa mendatang, karena para pihak sudah sering melakukan dialog yang konstruktif.

Dorongan mediasi di WTO bisa membantu meredakan konflik jika masing-masing pihak bersepakat melakukan mediasi. Suara yang tidak memihak dapat membantu kedua negara mengesampingkan emosi mereka dan saling menentukan dengan tepat apa yang mereka masing-masing butuhkan untuk dibawa dalam kesepakatan perdagangan. Suara netral dapat membantu mereka menemukan titik temu. Namun sayangnya hingga saat ini dorongan untuk menggunakan jalur mediasi oleh WTO belum diterima kedua belah pihak yang bersengketa.

Menggunakan Mekanisme Panel Dispute settlement Body (DSB WTO)

DSB berfungsi sebagai forum bagi anggota WTO untuk mengungkapkan pandangan dan memberikan komentar tentang interpretasi hukum dan penalaran panel dan Badan Banding yang terkandung dalam laporan yang diserahkan ke DSB untuk diadopsi. Penting untuk DSB juga memantau kepatuhan para pihak terhadap rekomendasi dan keputusan yang diambil oleh DSB dalam menanggapi temuan hukum dalam laporan penyelesaian sengketa. Di DSB, anggota WTO juga bebas mengemukakan hal-hal prosedural terkait pengoperasian DSU. Dengan demikian, DSB memungkinkan anggota untuk mempertahankan kendali atas proses penyelesaian sengketa.⁶⁷

Pada upaya menangani sengketa DS543 ini, setelah melaksanakan konsultasi dengan para pihak, WTO mulai membentuk panel di DSB WTO pada 18 Januari 2019. Selanjutnya Panel mulai mengadopsi Prosedur Kerja dan jadwal pada tanggal 21 Juni 2019. Dalam panel ini, Uni Eropa dan sejumlah negara yaitu Australia, Brasil, Kanada, Indonesia, India, Jepang, Kazakhstan, Republik Korea, Selandia Baru, Norwegia, Rusia, Singapura, Taiwan, Turki, dan Ukraina mengambil peran mereka sebagai

⁶⁵ J. Mohtar & Lim Ji Yi, A mediator in the midst of US-China trade war?, Business Today, August 30, 2020, <<https://www.businesstoday.com.my/2020/08/30/a-mediator-in-the-midst-of-us-china-trade-war/>>, diakses 20 Januari 2023.

⁶⁶ Finland Administrative Court, *Dispute mediation: Why mediation?*, Oikeus.fi, <<https://oikeus.fi/tuomioistuimet/en/index/asiat/riita-asiat/disputemediation.html>>, diakses 20 Januari 2023

⁶⁷ B. Mueller-Holyst, p. 265

negara pihak ketiga. Sidang akhir untuk panel diselenggarakan pada 2 Maret 2020 dan laporan final panel diedarkan pada 15 September 2020.⁶⁸

Panel menemukan bahwa para pihak belum mencapai penyelesaian masalah dalam arti kalimat ketiga Pasal 12.7 DSU. Pasal ini membahas bahwa jika para pihak yang bersengketa gagal mengembangkan solusi yang saling memuaskan, panel harus menyerahkan temuannya dalam bentuk laporan tertulis kepada DSB. Dalam kasus seperti itu, laporan panel harus menjelaskan temuan fakta, penerapan ketentuan yang relevan dan alasan dasar di balik setiap temuan dan rekomendasi yang dibuatnya. Apabila penyelesaian masalah di antara para pihak yang bersengketa telah ditemukan, laporan panel harus dibatasi pada uraian singkat tentang kasus tersebut dan pada pelaporan bahwa penyelesaian telah dicapai.⁶⁹

Panel menemukan bahwa bea tambahan yang berlandaskan *prima facie* (prinsip hukum berdasarkan apa yang tampak sebagai kebenaran ketika pertama kali dilihat atau didengar) oleh Amerika Serikat tidak sesuai dengan Pasal I:1 GATT 1994 (mengenai perlakuan yang sama untuk semua anggota) karena hanya berlaku untuk produk dari Tiongkok. Kebijakan Amerika Serikat tersebut juga didapati Panel tidak konsisten dengan Pasal II GATT 1994 (pengaturan konsesi), karena diterapkan melebihi tarif yang mengikat Amerika Serikat dalam jadwal konsesinya. Jadwal konsesi WTO, sering disebut sebagai "jadwal barang", adalah instrumen hukum yang merupakan bagian integral dari Perjanjian Umum tentang Tarif dan Perdagangan (GATT) dan Perjanjian WTO. Jadwal ini menggambarkan perlakuan yang harus diberikan anggota WTO terhadap barang dagangan anggota WTO lainnya. Jadwal barang adalah salah satu alat utama WTO untuk memastikan transparansi, keamanan dan prediktabilitas untuk perdagangan dunia.⁷⁰

Berdasarkan penjelasan di atas, artinya Amerika Serikat dipandang melanggar jadwal konsesi karena mengenakan tarif melebihi batas yang dibolehkan WTO. Pada kondisi tertentu di mana diperlukan pengenaan tarif, Pasal II GATT hanya membolehkan maksimal 20 persen dari nominal barang. Hal ini dilanggar Amerika Serikat dengan mengenakan tarif di atas 20 persen kepada Tiongkok. Hal inilah yang dapat disimpulkan bahwa Panel WTO menilai Amerika Serikat melanggar dua hal, pertama yaitu dasar alasan pengenaan tarif kepada Tiongkok yang kurang kuat, kedua yaitu jumlah tarif yang boleh dikenakan melebihi angka yang diperbolehkan WTO.

Sehubungan dengan pembelaan Amerika Serikat berdasarkan Pasal XX(a) GATT 1994 mengenai moral publik, Panel mengadopsi pendekatan holistik untuk menentukan apakah tindakan yang dipermasalahkan "diperlukan untuk melindungi moral publik" sebagaimana dalih Amerika Serikat. Pendekatan ini melibatkan penilaian menyeluruh berdasarkan interpretasi Panel atas setiap elemen Pasal XX(a) dan penerapannya pada fakta-fakta spesifik dari perselisihan ini. Mengikuti pendekatan holistik ini, Panel menahan diri untuk tidak mencapai kesimpulan perantara apa pun sebelum menyelesaikan seluruh analisis tentang apakah tindakan tersebut dapat ditunjukkan oleh Amerika Serikat untuk sementara dapat dibenarkan.⁷¹

⁶⁸ United States — Tariff Measures On Certain Goods From China: Report Of The Panel, *The World Trade Organization (WTO)*, WT/DS543/R, 15 September 2020, pp. 1-66

⁶⁹ Understanding On Rules And Procedures Governing The Settlement Of Disputes, *The World Trade Organization (WTO)*, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm#7>, diakses 18 Maret 2022.

⁷⁰ Schedules Of Concessions, *The World Trade Organization (WTO)*, <https://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_e.htm#:~:text=WTO%20schedules%20of%20concessions%2C%20often,goods%20of%20other%20WTO%20members.>, diakses 19 Maret 2022.

⁷¹ United States - Tariff Measures On Certain Goods From China: Report Of The Panel, *The World Trade Organization (WTO)*, WT/DS543/R, 15 September 2020, pp. 1-66.

Sehubungan dengan identifikasi tujuan moral publik yang diajukan oleh Amerika Serikat, Panel mengamati bahwa “standar benar dan salah” yang diajukan oleh Amerika Serikat (termasuk norma terhadap pencurian, penyalahgunaan dan persaingan tidak sehat) dapat dicakup oleh konsep "moral publik" dalam Pasal XX(a).⁷² Pasal ini mengatur pengecualian-kecualian untuk menerapkan aturan perdagangan bebas WTO, seperti perlindungan lingkungan, kesehatan manusia, perlindungan paten, merek dagang dan hak cipta, dan pencegahan praktik penipuan, dan sebagainya. Beberapa pengecualian tersebut sering dipakai menjadi justifikasi saat suatu negara menerapkan proteksionisme terhadap negara lain.

Sehubungan dengan perlunya tindakan identifikasi klaim tujuan moral publik, Panel memfokuskan analisisnya pada penjelasan Amerika Serikat tentang bagaimana tindakan spesifik yang dipilihnya untuk diterapkan, yaitu bea tambahan pada berbagai produk pilihan dari Tiongkok, berkontribusi pada tujuan moral publik. Panel mengarahkan penyelidikannya ke upaya untuk mengidentifikasi hubungan antara tindakan yang telah dipilih Amerika Serikat dan masalah moral publik AS, untuk menginformasikan pemeriksaan pertanyaan apakah dan bagaimana tindakan tersebut berkontribusi, dan oleh karena itu dapat ditunjukkan untuk menjadi “perlu”, untuk melindungi moral publik dalam arti Pasal XX(a).⁷³

Moral publik adalah konsep yang sering menimbulkan masalah di WTO. WTO sendiri tidak memberi definisi yang jelas terkait konsep ini, padahal istilah ini tercantum dalam Pasal XX(a) GATT. Beberapa panel sebelumnya pernah mendefinisikan konsep moral publik sebagai standar perilaku benar atau salah yang dipertahankan oleh atau atas nama komunitas atau bangsa.⁷⁴ Masalah inti adalah fakta bahwa moral sulit untuk didefinisikan. Mendefinisikan moral publik dengan cara yang akan memenuhi semua kebutuhan yang sah dari semua negara anggota di WTO benar-benar sulit. Kesulitan memahami standar moral publik membuat kasus-kasus yang berkaitan dengan moral publik di WTO juga sulit diselesaikan.

Panel yang dibentuk WTO kemudian berperan dalam menemukan bahwa Amerika Serikat tidak memberikan penjelasan yang menunjukkan hubungan tujuan dan sarana yang memadai antara pengenaan bea tambahan pada produk Tiongkok dan tujuan moral publik yang diajukan oleh Amerika Serikat. Panel menemukan, khususnya, bahwa Amerika Serikat tidak memberikan bukti yang mendukung pernyataannya bahwa produk yang dikenakan bea tambahan merupakan proteksi dari praktik Tiongkok yang dianggap Amerika Serikat bertentangan dengan moral publiknya, atau bukti bahwa secara lebih umum akan menunjukkan bagaimana bea tambahan yang diterapkan pada produk tertentu berkontribusi pada tujuan moral publiknya.⁷⁵

Ringkasnya, Panel menyimpulkan bahwa Amerika Serikat tidak memberikan penjelasan yang menunjukkan bagaimana pengenaan bea tambahan pada produk impor yang dipilih dalam daftar produk Tiongkok cenderung berkontribusi pada tujuan

⁷² Article XX General Exceptions General Agreement On Tariffs And Trade (GATT 1947), *The World Trade Organization* (WTO), <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXX>, diakses 20 Maret 2022.

⁷³ Article XX General Exceptions General Agreement On Tariffs And Trade (GATT 1947), *The World Trade Organization* (WTO), <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXX>, diakses 20 Maret 2022.

⁷⁴ N. Yeasmeen, Interpretation of “Public Morals” under Article XX of the GATT, *IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS)*, Volume 20, Issue 9, Ver. IV Sep. 2015, pp. 33-43.

⁷⁵ United States - Tariff Measures On Certain Goods From China: Report Of The Panel, *The World Trade Organization* (WTO), WT/DS543/R, 15 September 2020, pp. 1-66.

moral publik yang diajukan, serta sebagai lanjutan dari itu, bagaimana mereka diperlukan untuk melindungi moral publik. Panel menemukan oleh karena itu Amerika Serikat tidak memenuhi kewajibannya untuk menunjukkan bahwa tindakan tersebut dibenarkan untuk sementara berdasarkan Pasal XX(a).

Laporan Panel pada bagian “Komentar Penutup” berisi tambahan yang menekankan kesadaran Panel akan konteks yang lebih luas di mana sistem WTO saat ini beroperasi, yang merupakan “salah satu yang mencerminkan serangkaian ketegangan perdagangan global yang belum pernah terjadi sebelumnya.”⁷⁶ Panel menunjukkan bahwa perannya bukan untuk menarik kesimpulan hukum atau membuat rekomendasi tentang masalah apa pun selain yang secara khusus ditugaskan untuk ditangani. Sehubungan dengan hal ini, Panel mengingatkan bahwa Pemerintah Amerika Serikat hingga saat ini belum memulai tindakan di bawah DSU WTO sehubungan dengan tindakan-tindakan yang telah diberlakukan Tiongkok sebagai tanggapan atas tindakan-tindakan Amerika Serikat yang dipermasalahkan dalam perselisihan ini. Panel menekankan bahwa ia telah berusaha untuk melaksanakan peran peradilan berdasarkan Pasal 11 DSU sehubungan dengan hal-hal yang termasuk dalam kerangka acuannya. Akhirnya, Panel menyatakan dorongannya kepada para pihak untuk terus bekerja untuk solusi yang disepakati bersama (normatif).

Berdasarkan mekanisme di atas, sejauh ini peran WTO pada kasus perang dagang dalam tiga kasus terdaftar era Presiden Trump, paling jauh adalah sebatas pembentukan panel dan sudah menghasilkan laporan panel. Laporan panel ini sendiri menyatakan bahwa landasan kebijakan Amerika Serikat dalam mengenakan tarif pada produk Tiongkok dipandang lemah. Peran panel di sini masih sebatas analisis dan pendapat hukum, di mana hal itu belum mengikat dan hanya bersifat saran. Hasil panel ini sendiri hanya untuk kasus pertama (DS543) dari tiga kasus perang dagang yang terdaftar. Sementara dua kasus lagi yaitu DS565 dan DS587 masih ditahap pengajuan konsultasi yang sudah diajukan sejak 23 Agustus 2018 dan 2 September 2019. Proses selanjutnya yaitu berada di DSB WTO untuk melihat apakah hasil analisis panel akan menjadi implementasi, tidak implementasi, atau pun banding. Proses hukum di WTO bisa menghabiskan waktu yang sangat lama. Misalnya pada kasus DS437 mengenai perselisihan *anti-dumping* antara Amerika Serikat dan Tiongkok. Kasus ini dimenangkan Tiongkok pada Januari 2022 setelah berperkara selama 10 tahun di WTO.

MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA WTO PADA KASUS AMERIKA SERIKAT DAN TIONGKOK

Penyelesaian sengketa adalah pilar utama dari sistem perdagangan multilateral, dan kontribusi WTO terhadap stabilitas ekonomi global. Tanpa sarana penyelesaian sengketa, sistem berbasis aturan akan kurang efektif karena aturan tidak bisa ditegakkan. Prosedur WTO menggarisbawahi aturan hukum, dan itu membuat sistem perdagangan lebih aman dan dapat diprediksi. Sistem ini didasarkan pada aturan yang jelas, dengan jadwal untuk menyelesaikan kasus. Keputusan pertama dibuat oleh panel dan didukung (atau ditolak) oleh keanggotaan penuh WTO. Banding berdasarkan poin hukum dimungkinkan. Namun,

⁷⁶ *The World Trade Organization (WTO)*, WT/DS543/R, 15 September 2020, p. 60.

intinya bukan untuk memberikan penilaian. Prioritasnya adalah menyelesaikan perselisihan, melalui konsultasi jika memungkinkan.⁷⁷

Selama lebih dari empat tahun perselisihan perdagangan antara Amerika Serikat dan Tiongkok di WTO, belum ada keputusan yang berarti dari WTO atas tiga kasus terdaftar sejak era Presiden Trump. Namun baru-baru ini WTO memutuskan kemenangan Tiongkok atas kasus lain dengan nomor DS437 yang sudah berlangsung selama 10 tahun.⁷⁸ Pada 26 Januari 2022 lalu, Arbiter WTO di Jenewa memutuskan bahwa Tiongkok dapat membalas terhadap ekspor tahunan Amerika Serikat senilai US\$645 juta sebagai bagian dari sengketa perdagangan selama satu dekade atas bea anti-subsidi AS atas barang-barang Tiongkok. Jumlahnya jauh lebih kecil dari US\$2,4 miliar yang awalnya diminta oleh otoritas hukum Tiongkok untuk ditargetkan.⁷⁹

Sebelumnya pada tahun 2020, WTO memutuskan bahwa tarif yang dikenakan Amerika Serikat pada barang-barang Tiongkok pada tahun 2018 memicu perang dagang karena tidak konsisten dengan aturan perdagangan internasional. WTO menyatakan Amerika Serikat tidak memberikan bukti bahwa klaimnya atas pencurian teknologi Tiongkok yang tidak adil dan bantuan negara membenarkan pembatasan pajak.⁸⁰ Karenanya dalam panel, WTO mendorong agar kedua negara untuk bekerja menyelesaikan perselisihan secara keseluruhan.

Kebijakan WTO untuk perang dagang yang dimulai era Presiden Trump sudah tertuang pada bab delapan dan sembilan dari Laporan Panel No. WT/DS543/R. Berdasarkan laporan tersebut sejauh ini kebijakan WTO untuk menangani perang dagang Amerika Serikat dan Tiongkok yang sedang berlangsung yaitu:⁸¹

1. Mendorong Amerika Serikat membuktikan bagaimana produk Tiongkok merusak moral publik Amerika Serikat. Amerika Serikat belum memenuhi bebannya untuk menunjukkan bahwa tindakan tersebut dibenarkan untuk sementara berdasarkan Pasal XX(a) GATT 1994.
2. Memberi rekomendasi kepada Amerika Serikat untuk menyesuaikan tindakannya dengan kewajibannya berdasarkan GATT 1994.
3. Meminta panel untuk kembali melakukan observasi tambahan pada kasus Amerika Serikat dan Tiongkok.
4. Mendorong para pihak mengupayakan lebih lanjut untuk mencapai penyelesaian yang saling memuaskan atas hal-hal yang telah diangkat sebelumnya dalam sengketa ini, agar Amerika Serikat dan Tiongkok dapat bersepakat sebelum proses yang lebih jauh di WTO.

Berdasarkan mekanisme dan kebijakan WTO terhadap perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok sejauh ini, argumentasi yang ingin penulis bangun adalah bahwa sebagai sebuah rezim perdagangan internasional kebijakan WTO pada tiga sengketa

⁷⁷ Understanding The WTO: Settling Disputes: A Unique Contribution,' *World Trade Organization (WTO)* (daring), <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm> diakses 12 Juli 2022.

⁷⁸ United States - Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WTO (daring), <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds437_e.htm>, diakses 22 Maret 2022.

⁷⁹ 'The Process - Stages In A Typical WTO Dispute Settlement Case,' WTO (daring), <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s1p1_e.htm>, diakses pada 17 Maret 2022

⁸⁰ 'The process — Stages in a typical WTO dispute settlement case,' WTO (daring), <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s1p1_e.htm>, diakses pada 17 Maret 2022

⁸¹ 'Report Of The Panel: United States — Tariff Measures On Certain Goods From China,' *World Trade Organization (WTO)* (daring), 15 September 2020, <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:WT/DS/543R.pdf&Open=True>>, diakses pada 2 Maret 2022.

dagang yang dimulai sejak era Presiden Trump terbilang masih sangat normatif dan lambat. Argumentasi ini berdasarkan tiga hal. Pertama, sebagaimana sudah dipaparkan sebelumnya sejak 2018 peran WTO sejauh ini baru menghasilkan satu laporan panel. Kebijakan WTO melalui release laporan panel masih merupakan sebatas pendapat hukum atas kebijakan tarif Amerika Serikat kepada Tiongkok. Artinya kebijakan ini belum menghasilkan keputusan kuat dan mengikat.

Kedua, efisiensi dari mekanisme WTO dalam menangani perang dagang yang penulis anggap kurang optimal berdasarkan jumlah kasus tertangani. Tiongkok mendaftarkan tiga kasus, namun dua kasus lainnya mengalami stagnansi. Stagnansi terjadi pada kasus DS565 yang sudah mengajukan panel sejak empat tahun silam (Oktober 2018), namun hingga saat ini panel belum terbentuk. Stagnansi juga terjadi pada DS587 yang sudah mengajukan konsultasi ke WTO tiga tahun lalu (sejak September 2019), namun belum menghasilkan progres ke tahap lanjut.

Ketiga, efisiensi dari mekanisme WTO dalam menangani perang dagang yang penulis anggap kurang optimal berdasarkan durasi kasus ditangani. Proses multilateral di WTO memerlukan waktu yang sangat lama. Butuh waktu tiga tahun sejak kasus perang dagang dilaporkan Tiongkok ke WTO untuk sekedar menghasilkan laporan panel. Kasus DS437 (*United States - Countervailing Duty Measures on Certain Products from China*) bahkan baru diumumkan hasilnya (memenangkan Tiongkok) pada Januari 2022 sejak didaftarkan pada Mei 2012.

KESIMPULAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa WTO memainkan peran penting dalam menyelesaikan sengketa dagang antara AS-Tiongkok melalui mekanisme penyelesaian sengketa. Namun, ada kekhawatiran tentang kelemahan dari mekanisme tersebut dan kemampuan WTO untuk menangani sengketa yang semakin kompleks. WTO juga memiliki peran penting dalam memfasilitasi perdagangan internasional melalui regulasi perdagangan global dan membentuk rezim perdagangan internasional yang stabil dan dapat diandalkan.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa meskipun WTO memiliki beberapa kelemahan, tetapi masih merupakan badan penting dalam menangani sengketa perdagangan internasional. Untuk menghadapi tantangan perdagangan internasional yang semakin kompleks, WTO perlu memperkuat mekanisme penyelesaian sengketa dan memperluas perannya dalam memfasilitasi perdagangan internasional. Selain itu, perlu juga memperkuat konsep rezim perdagangan internasional dalam rangka meningkatkan kepercayaan dan kestabilan di antara negara-negara anggota WTO.

WTO sebagai rezim perdagangan internasional dituntut berperan dalam meredakan perang dagang antara Amerika Serikat dengan Tiongkok, karena dapat mengganggu iklim perdagangan global. Peran WTO ditunjukkan melalui pelaksanaan mekanisme penyelesaian sengketa yang sudah berjalan. WTO sudah membentuk panel yang kemudian panel tersebut mengkaji sengketa Amerika Serikat dan Tiongkok. Panel WTO kemudian mengeluarkan laporan yang menyimpulkan bahwa Amerika Serikat melanggar prinsip-prinsip di WTO. Kebijakan yang dihasilkan WTO sejauh ini juga masih bersifat sangat normatif, di mana masih hanya sekedar rekomendasi kepada Amerika Serikat untuk meninjau kembali kebijakannya serta mendorong semua pihak menemukan solusi yang saling memuaskan.

Berdasarkan analisis terhadap peran WTO yang sudah berjalan, penulis menyimpulkan bahwa pada kasus perang dagang Amerika Serikat dan Tiongkok penanganan WTO dapat

dikatakan belum optimal. Hal ini karena kebijakan yang dihasilkan sejauh ini masih sangat normatif. Alasan lain yaitu karena dari tiga kasus perang dagang yang didaftarkan, baru ada satu kasus yang punya perkembangan ke tingkat lanjut (panel), di mana sisanya masih pada tahap permohonan konsultasi dan permohonan panel. Alasan berikutnya yaitu karena stagnansi atau lamanya waktu yang harus dihabiskan di WTO, kasus perang dagang yang diajukan Tiongkok bahkan masih di tahap konsultasi padahal sudah berjalan empat tahun. Kasus yang diputuskan WTO pada Januari 2022 lalu yang memenangkan Tiongkok bahkan membutuhkan waktu sepuluh tahun.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Anggiarto, A. dan Setiawan, J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, CV Jejak, Sukabumi, 2018.
- Aprita, S. dan Adhitya, R. *Hukum Perdagangan Internasional*, Rajawali Pers, Depok, 2020.
- Ashari, K., *Kamus Hubungan Internasional dan Diplomasi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2020.
- Chan, S. *Historical Interpretation, Logic of Inquiry, and the Future of Sino-American Relations*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2020.
- Cresweel, J. W. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixef*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- Hasenclever, A. Mayer, P. dan Rittberger, V., *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Mahbubani, K. *Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy*, Hachette Book Group, New York, 2020.
- Maquiso, M. *The Role Of International Regimes*, University of Saskatchewan, Saskatoon, 2018.
- Singh, A. K. *International Regimes and World Order*, K.K. Publications, New Delhi, 2021.
- Steans, J., Pettiford, L., Diez, T. dan El-Anis, I. *An Introduction to International Relations Theory Perspectives and Themes*, Taylor and Francis, New York, 2013.
- Yi Huang, Chen Lin, Sibio Liu and Heiwai Tang, 'Supply chain linkages and financial markets: Evaluating the costs of the US-China trade war,' dalam Meredith A. Crowley (ed.), *Trade War The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity*, Centre for Economic Policy Research, London, 2019.
- Yusuf, A. M. *Metode Penelitian Kualitatif*. PT Fajar Interpratama Mandiri, Jakarta, 2017.
- Zaki, M. R. S. *Hukum Perdagangan Internasional*, Kencana, Jakarta, 2021.

JURNAL

- Adekola, T. A. 'US–China trade war and the WTO *Dispute settlement* mechanism,' *Journal of International Trade*, Vol. 18, No. 3, 2019, pp.120-142.
- Arisanto, P. T. dan Wibawa, A. 'Perang Dagang Era Donald Trump Sebagai Kebijakan Luar Negeri Adaptif Convulsive Amerika Serikat,' *Indonesian Journal of International Relations*, vol. 5, no. 2, 2021, pp. 163-183.

- Bown, C. P. U.S.-China Trade Conflicts and the Future of the WTO, *The Fletcher Forum Of World Affairs*, vol. 33 (1), 2019, pp. 27-48
- Chong, T. T. L. dan Li, X., 'Understanding the China–US trade war: causes, economic impact, and the worst-case scenario,' *Economic and Political Studies*, Vol. 7, No. 2, 2019, pp.186-197.
- Dupuis, F. Protectionism: A Brake On Economic Growth, *Desjardins, Economic Studies*, February 17, 2017, pp. 1-4
- Fouda, R. A. N. Protectionism and Free Trade: A Country's Glory or Doom?, *International Journal of Trade, Economics and Finance*, Vol. 3, No. 5, October 2012, pp. 351-355
- Glaser, B. S. *US-China Relations: Managing Differences Remains an Urgent Challenge*, Southeast Asian Affairs, ISEAS - Yusof Ishak Institute, 2014, pp. 76–82.
- Grossman, G. M., dan Helpman, E., Trade Wars and Trade Talks, *Journal of Political Economy*, vol. 103(4), pp. 675-708.
- Gunadi, A. dan Martono, K. *The USA-China Trade War : Import Restrictions From The International Trade Law*, International Journal of Humanities and Social Science Invention, vol. 7 no. 10, 2018, pp. 6-14.
- Jain, R. China's Compliance with the WTO: A Critical Examination, *Indian Journal of Asian Affairs*, Vol. 29, No. 1, 2016, pp. 57-84.
- Krasner, S. D. Structural Causes And Regime Consequences: Regimes As Intervening Variables, *International Organization*, Volume 36 (02), 1982, pp. 185-205.
- Lai, E. L. C. 'The US–China trade war, the American public opinions and its effects on China,' *Economic and Political Studies*, Vol.7, No.2, 2019, pp. 169-176.
- Liugang, S., Honyan, Z., dan Jing, Z., 'Why will Trump lose the trade war?,' *China Economic Journal*, Vol.12, No.2, 2019, p. 1-12.
- Nicita, A. *Trade and Trade Diversion Effects of United States Tariffs on China*, UNCTAD Research Paper, no. 37, 2019.
- Parbo, S. A. 'Negosiasi Perang Dagang Amerika Serikat Dan Tiongkok,' *Media Ekonomi*, Vol. 28 No. 2 Oktober 2020, pp. 99-113
- Qin, J. Y. 'FTO Reform: Multilateral Control over Unilateral Retaliation - Lessons from the USChina Trade War, *Trade, Law and Development*, vol. 12, no. 12, 2020, pp. 457-513
- Qiu, L. D., Chaoqun, Z., dan Xing, W., 'An analysis of the China–US trade war through the lens of the trade literature,' *Economic and Political Studies*, Vol.7, No.2, 2019, pp. 149-155.

- Savira, G. N. dan Latifah, E. Trade War Between United State Of America And China Reviewed From The Retaliation Principle, *TALREV*, Vol. 4 No. 2, December 2019, pp. 134-147
- Sianipar, D., Jayakusuma, Z., dan Diana, L. Analisis Sengketa Perdagangan Antara Amerika Serikat Dan China Dikaitkan Dengan Eksistensi *World Trade Organization* Sebagai Organisasi Perdagangan Internasional, *Lex Jurnalica*, Volume 6 Nomor 2, Agustus 2019, pp. 1-15.
- UNCTAD, Trade and Trade Diversion Effects of United States Tariffs on China, *Research Paper*, No. 37, 05 November 2019.
- Ya Qin, J. WTO Reform: Multilateral Control over Unilateral Retaliation - Lessons from the USChina Trade War, *Trade, Law and Development*, vol. 12(2), 2020, pp. 456-513.
- Zeng, K. High Stakes: US-China Trade Disputes under the *World Trade Organization* (WTO), *Asian Journal of Social Science*, vol. 41(3-4), 2013, pp. 352–380.

INTERNET

- 'Donald Trump accuses Tiongkok of trade 'rape' [video], <<https://www.youtube.com/watch?v=Cy9iY6CvAHU>>, diakses pada 8 September 2020.
- 'DS543: United States — Tariff Measures on Certain Goods from China,' *The World Trade Organization (WTO)* (daring), 2020, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm>, diakses pada 2 Maret 2022.
- 'President Trump Announces Strong Actions to Address China's Unfair Trade,' *USTR* (daring), 22 Maret 2018, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/march/president-trump-announces-strong>> diakses pada 9 September 2020.
- 'Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation,' *whitehouse* (daring), 22 Maret 2018, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-actions-united-states-related-section-301-investigation/>>, diakses pada 9 September 2020
- 'Report Of The Panel: United States — Tariff Measures On Certain Goods From China,' *World Trade Organization (WTO)* (daring), 15 September 2020, <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/543R.pdf&Open=True>>, diakses pada 2 Maret 2022.
- Chen, J., Kelly, C. dan Kvilhaug, S. 'Trade War', *Investopedia* (daring), 28 Februari 2022, <<https://www.investopedia.com/terms/t/trade-war.asp>>, diakses 4 Maret 2022.

- Myers, J. 'More Than 30 Years Of Us Trade With China, In One Chart,' *World Economic Forum* (daring), 28 Mei 2019, <<https://www.weforum.org/agenda/2019/05/more-than-30-years-of-us-trade-with-china-in-one-chart/>>, diakses pada 4 Maret 2022.
- Scott, R. E.' Growth in U.S.–Tiongkok trade deficit between 2001 and 2015 cost 3.4 million jobs,' *Economic Policy Institute* (daring), 31 Januari 2017 <<https://www.epi.org/publication/growth-in-u-s-Tiongkok-trade-deficit-between-2001-and-2015-cost-3-4-million-jobs-heres-how-to-rebalance-trade-and-rebuild-american-manufacturing/>> diakses pada 9 September 2020.
- TED, Is war between Tiongkok and the US inevitable? | Graham Allison[video], <<https://www.youtube.com/watch?v=XewnyUJgyA4>>, diakses pada 8 September 2020.
- Trade war leaves both US and China worse off, *United Nations Conference on Trade and Development* (daring), 2019, < <https://unctad.org/news/trade-war-leaves-both-us-and-china-worse> >, diakses pada 23 Desember 2020.
- Trump, D. (realDonaldTrump). 'Tiongkok is neither an ally or a friend--they want to beat us and own our country.' 22 September 2020, 14.12. Tweet
- Valencia, M. J. 'China needs patience to achieve a peaceful rise,' *South China Morning Post* (daring), 7 Februari 2014, <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1422780/china-needs-patience-achieve-peaceful-rise?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article&campaign=1422780>, diakses pada 13 Januari 2022.