

KESESUAIAN PRINSIP RETALIASI DALAM KASUS PERANG PERDAGANGAN ANTARA AMERIKA SERIKAT DAN TIONGKOK

Gina Nafsah Savira
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
E-mail: ginasavira@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini menggambarkan dan meneliti masalah tentang apakah tindakan yang dilakukan oleh Amerika Serikat terhadap China atau sebaliknya sesuai dengan aturan pembalasan dalam perdagangan internasional. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif preskriptif. Data sekunder yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah penelitian kepustakaan, instrumen penelitian dalam bentuk Pemahaman Penyelesaian Sengketa, Perjanjian Umum tentang Tarif dan Perdagangan, Perjanjian tentang *Safeguards*, *AS-China Relation Act*, kemudian analisis teknis yang digunakan adalah metode deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan ekonomi yang dilakukan oleh AS disebut solusi perdagangan dalam bentuk proteksionisme yang mengacu pada tindakan pengamanan dalam kerangka hukum WTO. Solusi perdagangan bertujuan untuk meminimalkan dampak negatif impor pada produk dalam negeri. Selanjutnya, tindakan yang diambil oleh Tiongkok adalah salah satu contoh tindakan perbaikan dalam bentuk pembalasan.

Kata Kunci: Prinsip Pembalasan, Perang Dagang, Amerika Serikat-Tiongkok, Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).

Abstract

This research describes and examines the problem about whether the action taken by the United States against China or vice versa is in accordance with retaliation rules in international trade. This research is prescriptive normative legal research. Secondary data used are primary, secondary and tertiary legal materials. Data collection techniques used are library research, research instruments in the form of the Dispute Settlement Understanding, General Agreement on Tariffs and Trade, Agreement on Safeguards, U.S. - China Relation Act, then the technical analysis used is deductive method. The results showed that the economic policies carried out by the US are called trade remedies in the form of protectionism which refers to safeguard actions within the legal framework of WTO. The trade remedies aimed to minimize the negative impact of imports on domestic products. Furthermore, actions taken by China are one example of the remedial actions in the form of retaliation.

Keywords: Retaliation Principle, Trade War, United States of America-China, World Trade Organization (WTO).

A. PENDAHULUAN

Hubungan diplomatik antara Amerika Serikat dan Tiongkok pertama kali mulai terlihat jelas pada tahun 1972, pada saat itu Presiden Amerika Serikat, Richard Nixon mengunjungi Tiongkok dan bertemu dengan Presiden Tiongkok, Mao Zedong. Pertemuan tersebut berakhir dengan penandatanganan *Shanghai Communique* yang bertujuan untuk meningkatkan hubungan Amerika Serikat dan Tiongkok dengan memungkinkan kedua negara tersebut untuk membahas masalah-masalah sulit, khususnya Taiwan (www.cfr.org/timeline/us-relations-china diakses pada 20 April 2020

pukul 14.00 WIB). Selanjutnya pada tahun 1979, perdagangan Amerika Serikat dan Tiongkok meningkat pesat setelah kedua negara tersebut menjalin hubungan diplomatik yang ditandai dengan penandatanganan perjanjian bilateral mengenai normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dan Tiongkok, isi perjanjian tersebut mengemukakan bahwa kedua negara tersebut sepakat untuk saling mengakui satu sama lain serta saling membina hubungan diplomatik antara keduanya (Taniputera, 2008: 594-595).

Perkembangan hubungan ekonomi antara Amerika Serikat dan Tiongkok kemudian semakin berkembang pada bulan Oktober 2000 ditandai

dengan penandatanganan *U.S.-China Relation Act* oleh Presiden Amerika Serikat, Bill Clinton. Peraturan tersebut merupakan Undang-Undang Kongres Amerika yang berisi pemberian status kepada Tiongkok sebagai *permanent normal trade relation* (PNTR) (www.cfr.org/timeline/us-relations-china diakses pada 20 April 2020 pukul 14.00 WIB). Selain itu, undang-undang ini juga mencakup apa saja yang disebut sebagai tindakan "*anti-dumping*" yang dirancang untuk mencegah masuknya barang-barang sejenis atau produk yang kompetitif dari Tiongkok dengan harga yang murah yang dapat merugikan industri/pasar domestik Amerika Serikat. Dengan adanya undang-undang tersebut juga memudahkan jalan bagi Tiongkok untuk bergabung dalam WTO. Hal tersebut terbukti pada tahun 2001 Tiongkok resmi menjadi anggota WTO.

Hasil dari pengadaan normalisasi perdagangan permanen tersebut terlihat pada peningkatan perdagangan barang antara Amerika Serikat dan Tiongkok, yakni yang sebelumnya pada tahun 1978 (sebelum perjanjian diadakan), total perdagangan barang Amerika Serikat dan Tiongkok (ekspor ditambah impor) adalah \$1 miliar, Tiongkok menempati peringkat 32 (tiga puluh dua) pasar ekspor dan peringkat 57 (lima puluh tujuh) sumber impor Amerika Serikat (Kim, et.al., 2014: 65-66), kemudian setelah perjanjian diadakan, perdagangan antara kedua negara tersebut mengalami peningkatan antara tahun 1980 dan 2004 dari \$5 miliar menjadi \$231 miliar (Batubara, 2019: 1). Selanjutnya pada tahun 2017 total perdagangan barang antara Amerika Serikat dan Tiongkok mencapai \$635 miliar, hal tersebut menjadikan Tiongkok sebagai mitra dagang terbesar kedua, pasar ekspor terbesar ketiga, dan sumber impor terbesar bagi Amerika Serikat (Morrison, 2018: 2). Dalam periode yang sama, ekonomi Tiongkok telah naik empat kali lipat dari tahun 2001 yang semula merupakan negara dengan ekonomi terbesar keempat menjadi terbesar kedua di dunia saat ini (Meltzer dan Shenai, 2019: 7).

Pertumbuhan ekonomi Tiongkok yang sangat pesat dalam waktu yang tergolong singkat membuat pandangan Amerika Serikat yang semula menganggap Tiongkok sebagai mitra telah berubah menjadi pesaing, puncaknya terjadi pada saat pemerintahan Presiden Amerika saat ini, Donald Trump. Pada 22 Maret 2018, Presiden Trump menandatangani "*Memorandum on Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation*" (Morrison, 2019: 1). *Section 301* hingga 310 dari *Trade Act of*

1974 (Undang-Undang Perdagangan Amerika Serikat), secara umum disebut sebagai "*Section 301*" adalah salah satu dari undang-undang utama yang digunakan oleh Amerika Serikat untuk menegakkan hak negaranya di bawah perjanjian perdagangan dan mencegah tindakan perdagangan negara asing yang "tidak adil" terhadap barang ekspor Amerika Serikat.

Selanjutnya pada November 2018 diadakan laporan lanjutan mengenai penilaian hasil penyelidikan tindak lanjut terhadap praktik dagang Tiongkok guna menilai apakah Tiongkok telah mengubah praktik dagangnya yang dianggap "tidak adil" oleh Amerika Serikat, namun USTR menyimpulkan bahwa Tiongkok tetap melakukan praktik untuk mengakses dan memperoleh teknologi dari Amerika Serikat (<https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigationns/301%20Report%20Update.pdf> diakses pada 21 April 2020 pukul 10.00 WIB).

Dengan indikasi-indikasi tersebut, maka menjadi salah satu dasar bagi Amerika Serikat untuk membenarkan tindakan yang paling signifikan yang telah dilakukan saat ini yaitu "proteksi" terhadap perekonomian negaranya dari Tiongkok. Dasar hukum lainnya yang dijadikan alasan pembenaran oleh Amerika Serikat adalah *The Trade Expansion Act of 1962* (Undang-Undang Perluasan Perdagangan Amerika Serikat) *Section 232* yang berlandaskan justifikasi "keamanan nasional". Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa dalam keadaan tertentu, Presiden memungkinkan untuk mengenakan tarif berdasarkan rekomendasi dari Menteri Perdagangan Amerika Serikat jika perdagangan internasional "mengancam atau mengganggu keamanan nasional". Dalam sejarah perdagangan Amerika Serikat, peraturan ini pernah digunakan dua kali yakni pada tahun 1979 dan 1982 dan setelahnya tidak pernah digunakan sejak pembentukan WTO pada tahun 1995, sampai akhirnya digunakan lagi saat ini oleh Presiden Trump.

Tindakan proteksi yang dilakukan Amerika Serikat pertama kali dimulai pada bulan Januari 2018 yaitu menaikkan tarif atas panel surya serta mesin cuci dari Tiongkok. Tindakan proteksi ini juga menimbulkan balasan dari pihak Tiongkok. Berikut rangkuman peristiwa yang terjadi setelah Trump menaikkan tarif, antara lain: (<https://www.piiie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf> diakses pada 27 April 2020 pukul 22.00 WIB):

- a. 8 Maret 2018, Trump mengumumkan bahwa Amerika Serikat akan mengenakan tarif

- impor tambahan untuk baja (sebesar 25%) dan aluminium (10%) dari Tiongkok.
- b. 22 Maret 2018, sesuai investigasi Section 301, Amerika Serikat mengumumkan rencana untuk menerapkan tarif tambahan serta pembatasan investasi di Tiongkok.
 - c. 2 April 2018, Tiongkok menaikkan bea (15% hingga 25%) pada impor dari Amerika Serikat senilai sekitar \$3 miliar, sebagian besar menargetkan produk pertanian.
 - d. 6 Juli 2018, Trump menaikkan tarif sebesar 25% pada impor senilai \$ 34 miliar dari Tiongkok.
 - e. 10 Juli 2018, Perwakilan Dagang Amerika Serikat (USTR) mengancam akan menaikkan tarif sebesar 10% dari produk-produk Tiongkok yang senilai dengan \$ 200 miliar.
 - f. 23 Agustus 2018, Amerika Serikat mengenakan tarif pada \$ 16 miliar barang impor dari Tiongkok sebesar 25%.
 - g. Pada tanggal yang sama, Tiongkok segera merespons hal yang sama dengan mengenakan tarif sebesar 25% pada \$16 miliar barang impor dari Amerika Serikat.
 - h. 24 September 2018, Amerika Serikat mengenakan tarif sebesar 10% pada barang impor dari Tiongkok yang bernilai \$200 miliar.
 - i. Pada tanggal yang sama, Tiongkok mengenakan tarif sebesar 5%-10% pada barang impor Amerika Serikat yang bernilai \$60 miliar.
 - j. 10 Mei 2019, Amerika Serikat menaikkan tarif yang semula 10% menjadi 25% pada barang impor Tiongkok yang bernilai \$200 miliar.
 - k. 1 Juni 2019, Tiongkok membalas tindakan Amerika Serikat dengan menaikkan tarif sebesar 5%-10% terhadap \$36 miliar dari nilai barang \$60 miliar pada bulan September 2018.
 - l. 15 Januari 2020, penandatanganan "*Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States and the Government of the People's Republic of China*" oleh pemerintah Amerika Serikat dan Tiongkok untuk menetapkan tarif baru Amerika Serikat atas impor dari Tiongkok untuk masa mendatang.
 - m. 14 Februari 2020, implementasi "*Phase One Agreement*" yang merupakan bagian dari perjanjian.
 - n. 3 Maret 2020, Perang dagang menyebabkan pembeli Amerika Serikat terhadap produk Tiongkok berkurang, mengancam kekurangan produk medis yang digunakan untuk mengobati coronavirus (COVID-19). Analisis menunjukkan bahwa pembelian produk medis AS dari Tiongkok yang semula dikenakan tarif 25% turun menjadi 16% antara 2017 dan 2019.

Secara umum, perdagangan internasional diatur melalui perjanjian internasional yang terkandung dalam *World Trade Organization* (WTO). Salah satu hasil dari dibentuknya WTO adalah diadopsinya *Dispute Settlement Mechanism*. *Dispute Settlement Mechanism* tidak lagi mengandalkan proses negosiasi tetapi lebih kepada pembentukan panel dalam menegakkan aturan (Puspita, 2017:54). Salah satu mekanisme dalam menyelesaikan sengketa perdagangan adalah dengan menggunakan tindakan retaliasi. Pada prinsipnya, tindakan retaliasi adalah tindakan balasan sebagai akibat dari adanya kebijakan perdagangan dari negara lain yang merugikan kepentingan perdagangan suatu negara (Puspita, 2017: 58). Selanjutnya, peraturan terkait tindakan retaliasi tercantum pada Pasal 22 *Dispute Settlement Understanding* (DSU)-WTO.

Meskipun terdapat prinsip retaliasi, perlu diingat bahwa Penerapan tindakan retaliasi sendiri, secara langsung maupun tidak langsung, memiliki dampak merusak perdagangan (*trade destructive*), serta akan berdampak tidak hanya bagi negara-negara yang terlibat, tetapi juga pada mitra dagang negara-negara tersebut. Maka dari itu dalam hal penerapannya diharuskan sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku. Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini akan membahas mengenai kesesuaian prinsip retaliasi dalam kasus perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer terdiri dari perjanjian-perjanjian internasional yang terkait dengan retaliasi serta peraturan perundang-undangan nasional negara Amerika Serikat dan

Tiongkok. Bahan hukum sekunder terdiri dari bahan-bahan pustaka berupa artikel jurnal, buku teks, laporan-laporan, artikel prosiding serta bahan dari internet. Sementara bahan hukum tersier terdiri dari kamus. Teknik pengumpulan data menggunakan studi pustaka, dan teknik validasi data menggunakan kritik sumber. Semua data kemudian dianalisis menggunakan metode penafsiran hukum.

C. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Prinsip Retaliasi pada Perang Dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok

Ketentuan terkait retaliasi diatur dalam DSU tentang retaliasi pada Pasal 22 ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa Retaliasi atau tindakan pembalasan dalam perdagangan antar negara atau perdagangan internasional tercantum dalam kerangka WTO adalah sebuah tindakan yang dilakukan oleh negara anggota sebagai akibat dari tidak tercapainya suatu kesepakatan pada proses resolusi suatu konflik atau sengketa perdagangan internasional. Tindakan tersebut dilakukan sebagai upaya terakhir dalam penyelesaian suatu proses resolusi konflik perdagangan, atau tercapainya upaya pemenuhan konsesi dalam waktu yang telah ditentukan (Pelawi, 2007: 1).

Secara prinsip, menurut Pasal 22 ayat 3 *Dispute Settlement Understanding* (DSU), retaliasi terdapat 3 jenis yakni:

- a. *Parallel retaliation* yaitu retaliasi yang dilakukan terhadap sektor perdagangan yang sama di mana pelanggaran itu dilakukan.
- b. *Cross-sector retaliation* yaitu retaliasi yang dilakukan terhadap sektor perdagangan yang berbeda tetapi masih dalam perjanjian perdagangan yang sama. Retaliasi ini dilakukan jika *Parallel retaliation* dianggap tidak praktis atau efektif untuk menanggukkan konsesi.
- c. *Cross-agreement retaliation*, yaitu retaliasi yang dilakukan terhadap sektor dan perjanjian yang berbeda. Hal ini dilakukan jika baik *Parallel Retaliation* dan *Cross-sector retaliation* tidak berhasil.

Sementara dalam kerangka *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT), kerangka hukum perdagangan sebelum WTO terbentuk pada tahun 1995, instrumen retaliasi sudah lebih dahulu dikenal dalam Pasal XXIII GATT. Dalam GATT, retaliasi berarti adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh suatu negara di mana ekspor dari negaranya dikenakan kenaikan tarif masuk dan hambatan perdagangan lainnya yang diberlakukan oleh pemerintah suatu negara yang lain. Dalam hal ini, berarti GATT mengizinkan suatu negara yang merasa dirugikan oleh tindakan negara lain untuk melakukan tindakan pembalasan secara terbatas kepada negara yang menjadi penyebab kerugian perdagangan negaranya tersebut. Namun, hal ini baru bisa dilakukan setelah melakukan konsultasi dengan negara-negara anggota atau negara yang sama-sama terkena imbas dari tindakan yang dilakukan oleh suatu negara tersebut (Pelawi, 2007: 2).

Retaliasi yang dilakukan baik oleh Tiongkok terhadap Amerika Serikat maupun sebaliknya hingga menimbulkan perang perdagangan antara kedua negara tersebut, jika dilihat dari jenisnya, cenderung merujuk pada retaliasi silang/*cross retaliation*. Hal tersebut terbukti dari penerapan retaliasi masing-masing negara yang ditujukan pada sektor perdagangan yang berbeda, baik dalam perjanjian yang sama maupun berbeda. Kedua negara tersebut cenderung menyerang sektor-sektor perdagangan yang menjadi keunggulan komparatif/dikuasai oleh masing-masing negara. Hal tersebut dikarenakan tujuan utama dari retaliasi adalah untuk "mendorong" suatu negara pelanggar agar mematuhi peraturan WTO sebagaimana tersirat pada Pasal 22 ayat 1 DSU (Siyu, 2013: 11). Dengan kata lain, retaliasi dilakukan untuk menimbulkan efek jera bagi pelanggarnya, maka dari itu retaliasi terhadap sektor yang merupakan keunggulan komparatif suatu negara adalah yang paling efektif.

Retaliasi yang pertama kali dilakukan oleh Tiongkok terhadap Amerika Serikat sebenarnya me-

rupakan respon terhadap keputusan Amerika Serikat untuk mengkalibrasi penggunaan tarifnya secara sepihak (*unilateral*) berupa penerapan kebijakan proteksionisme dengan menaikkan tarif pada barang-barang impor mitra dagangnya, terutama barang impor dari Tiongkok. Hal tersebut merusak kesepakatan Amerika Serikat dalam WTO. Meskipun demikian, tindakan retaliasi yang dilakukan Tiongkok terhadap Amerika Serikat menunjukkan jumlah tarif yang lebih rendah dibandingkan dengan tarif yang dikenakan Amerika Serikat terhadap negaranya. Pemerintah Tiongkok menyatakan tidak akan terburu-buru untuk menyaingi nilai tarif yang diberlakukan Amerika Serikat serta akan melakukan langkah-langkah balasan yang rasional (<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180804133135-532-319473/china-kenakan-tarif-balasan-untuk-produk-amerika> diakses pada 7 Juni 2020, Pukul 10.00 WIB).

Respon Tiongkok tersebut membuktikan bahwa sebenarnya negaranya tidak menginginkan terjadinya perang dagang yang berpotensi menghambat perekonomian negaranya. Tindakan retaliasi yang dilakukan Tiongkok merupakan langkah yang dianggap paling rasional dalam upaya menjaga kestabilan ekonomi negara. Serangan balasan yang dilakukan oleh Tiongkok ini harus dilakukan demi kepentingan nasional negaranya. Apabila tindakan ini tidak dilakukan, maka Tiongkok akan dirugikan dengan membiarkan Amerika Serikat mengambil seluruh potensi ekonomi yang bisa dikembangkan Tiongkok (Damayanti, et.al., 2018: 151).

Para peneliti berpendapat bahwa pada saat Presiden Trump berusaha mewujudkan slogannya "*make America Great Again*" sebenarnya, ia justru menyebabkan Amerika Serikat melakukan pelanggaran terhadap hukum perdagangan internasional dan perjanjian multilateral, untuk kepentingan nasionalnya sendiri (Kapustina, et.al., 2020: 2). Hal tersebut membuat kepentingan ekonomi mitra negara Amerika Serikat menjadi

terlantar. Kebijakan perdagangan proteksionis Amerika Serikat dapat disebut sebagai kebijakan egoisme nasional yang dibungkus menjadi kerangka ekonomi berkonsep patriotisme, bahkan Tiongkok menyebut Amerika Serikat melakukan praktik dagang "terorisme ekonomi".

2. Pengaturan Tindakan Proteksi dalam Perjanjian WTO

Di dalam perjanjian WTO tidak diatur secara gamblang mengenai kebijakan proteksionisme. Namun, terdapat istilah yang merujuk pada proteksionisme yang disebut sebagai remedi perdagangan (*trade remedies*). Secara umum remedi perdagangan adalah tindakan pemerintahan suatu negara untuk meminimalkan dampak negatif dari impor terhadap produksi dalam negerinya, wujud dari remedi perdagangan dapat berupa antisipasi terhadap produk dumping dan produk bersubsidi yang berupa pengenaan bea masuk/tarif tambahan terhadap produk impor serta dalam bentuk pengendalian barang impor yang melonjak atau disebut sebagai tindakan pengamanan (*safeguard*) (Sutrisno, 2007: 231-232). Secara sederhana, remedi perdagangan terbagi menjadi tiga tindakan, yaitu tindakan anti-dumping, tindakan anti-subsidi dan tindakan *safeguard*.

Dari penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa kebijakan proteksionisme yang diterapkan Amerika Serikat sebenarnya merupakan salah satu tindakan remedi perdagangan sebagai upaya untuk melindungi produk dalam negerinya. Praktik yang dilakukan Amerika Serikat lebih merujuk pada tindakan pengamanan (*safeguard*). Hal tersebut sesuai dengan aturan penerapan tindakan pengamanan dalam Pasal 2 ayat 1 *Agreement on Safeguards*, yang menyatakan:

"A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or

threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.”

Ketentuan pada Pasal tersebut memperbolehkan negara untuk menerapkan tindakan *safeguard* terhadap suatu produk apabila produk tersebut diimpor ke wilayahnya dalam jumlah yang meningkat secara absolut atau relatif terhadap produksi dalam negeri, dan menyebabkan atau mengancam akan menyebabkan kerugian serius pada industri dalam negeri yang menghasilkan produk sejenis atau yang secara langsung bersaing dengan produk tersebut. Adapun syarat-syarat lainnya dalam menerapkan *safeguard*, antara lain (*Agreement on Safeguards*):

- a. Penerapan terhadap produk impor tersebut akan diterapkan tanpa melihat dari mana negara eksportirnya (Pasal 2 ayat 2).
- b. Penerapan *safeguard* dapat dilakukan melalui pembatasan kuantitatif (Pasal 5 ayat 1) dan alokasi kuota terhadap produk impor (Pasal 5 ayat 2 (a)) serta pengenaan/peningkatan tarif perdagangan (Pasal 6).
- c. Tindakan *safeguard* sementara, hanya dapat berupa pengenaan/peningkatan tarif yang berlaku paling lama 200 (dua ratus) hari sejak diterapkan dan tidak dapat diperpanjang. Jika dalam hasil penyelidikan terbukti bahwa peningkatan impor menyebabkan kerugian serius atau ancaman kerugian serius bagi negara eksportir tersebut, maka tindakan *safeguard* tetap, dapat diterapkan. Jika tidak, maka tindakan *safeguard* sementara, dihentikan dan tarif impor yang telah dipungut harus dikembalikan (*refunded*) (Pasal 6)
- d. Penerapan tindakan *safeguard* berlaku paling lama 4 (empat) tahun, kecuali jika diperpanjang sesuai dengan ketentuan dalam Perjanjian (Pasal 7 ayat 3).
- e. Periode awal penerapan *safeguard* serta perpanjangannya

tidak boleh melebihi 8 (delapan) tahun (Pasal 7 ayat 3). Kecuali negara berkembang memiliki hak untuk memperpanjang periode penerapan *safeguard* hingga jangka waktu 2 (dua) tahun di luar periode maksimum normal.

- f. Negara yang menerapkan *safeguard* wajib melakukan kompensasi kepada negara yang dirugikan melalui konsultasi dan negosiasi konsensi antar pihak-pihak yang berkepentingan dengan syarat:
 - 1) Kompensasi tersebut dilakukan setelah 3 (tiga) tahun pertama sejak tindakan tersebut diberlakukan (Pasal 8 ayat 3).
 - 2) Jika pada tahap konsultasi tidak ada kesepakatan mengenai kompensasi dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, maka dalam jangka waktu selambat-lambatnya 90 (sembilan puluh) hari, negara anggota yang dirugikan diperbolehkan untuk melakukan balasan/retaliasi yang sebanding dengan tindakan tersebut (Pasal 8 ayat 2).
- g. Tindakan *safeguard* tidak boleh diterapkan terhadap suatu produk yang berasal dari suatu negara berkembang selama pangsa impor produk yang bersangkutan dari negara berkembang tersebut tidak melebihi 3% dari total impor negara importir, dengan syarat impor produk yang bersangkutan dari negara berkembang dengan pangsa impor kurang dari 3% tersebut tidak melebihi 9% dari total impor produk yang bersangkutan di negara importir (Pasal 9 ayat 1).
- h. Negara anggota harus segera melaporkan kepada komite WTO tentang hukum, peraturan, dan prosedur administrasi mereka yang berkaitan dengan tindakan *safeguard* serta setiap modifikasi yang dilakukan (Pasal 12 ayat 6). Prosedur tersebut mencakup (Pasal 12 ayat 1):

- 1) Memulai proses investigasi yang berkaitan dengan kerugian serius atau ancamannya pada ekonomi dalam negeri beserta alasannya
- 2) Menemukan kerugian serius pada ekonomi dalam negerinya akibat peningkatan produk impor
- 3) Mengambil keputusan untuk menerapkan atau memperpanjang tindakan *safeguard* tersebut.

3. Analisis Kesesuaian Tindakan Retaliasi antara Amerika Serikat dan Tiongkok

Tindakan yang diterapkan baik oleh pihak Amerika Serikat maupun Tiongkok merupakan tindakan yang sama-sama dilarang dalam aturan WTO tetapi juga diperbolehkan pada kondisi serta syarat-syarat tertentu. Yang harus diperhatikan adalah sejauh mana tindakan-tindakan tersebut dapat diterapkan oleh masing-masing negaranya agar sesuai dengan peraturan yang berlaku. Jika dianalisis satu per satu dimulai dengan kebijakan proteksionisme Amerika Serikat yang merujuk pada tindakan *safeguard*, terdapat aturan yang dilanggar dalam *Agreement on Safeguards* oleh Amerika Serikat antara lain ketentuan pada Pasal 2 ayat 1 yang sudah tercantum di atas serta Pasal 2 ayat 2 AOS yang menyatakan "*Safeguard measures shall be applied to a product being imported irrespective of its source*"

Ketentuan pada Pasal tersebut mengatur mengenai penerapan terhadap tindakan *safeguard* tidak dilihat berdasarkan sumber barang impor tersebut melainkan terhadap barang impor yang melonjak dan dapat menyebabkan atau mengancam industri dalam negeri yang menghasilkan produk sejenis atau yang secara langsung bersaing dengan produk tersebut. Amerika Serikat terbukti melanggar ketentuan tersebut dengan berpendapat bahwa Tiongkok melakukan pencurian terhadap kekayaan intelektual Amerika Serikat setelah hasil laporan Section 301 terbit pada 22 Maret 2018, kemudian Amerika Serikat "menghukum" Tiongkok

dengan menerapkan tarif impor terhadap produk dari Tiongkok serta pembatasan terhadap investasi Tiongkok. Ketentuan lainnya yang dilanggar oleh Amerika Serikat adalah ketentuan Pasal 12 ayat 1 AOS yang menyatakan:

"A Member shall immediately notify the Committee on Safeguards upon: (a) initiating an investigatory process relating to serious injury or threat thereof and the reasons for it; (b) making a finding of serious injury or threat thereof caused by increased imports; and (c) taking a decision to apply or extend a safeguard measure."

Pasal tersebut mengatur mengenai kewajiban untuk melapor kepada komite *safeguard* dalam WTO saat memulai proses investigasi terkait adanya kerugian serius atau ancaman pada ekonomi dalam negerinya, menemukan bukti hasil investigasi serta pengambilan keputusan untuk menerapkan atau memperpanjang tindakan *safeguard* tersebut. Ketentuan dalam Pasal tersebut kemudian kembali ditegaskan dalam Pasal 12 ayat 6 AOS yang menyatakan:

"Members shall notify promptly the Committee on Safeguards of their laws, regulations and administrative procedures relating to safeguard measures as well as any modifications made to them."

Dalam Pasal tersebut dijelaskan bahwa anggota harus melapor kepada panitia *safeguard* tentang prosedur hukum, pengaturan serta administratif serta modifikasi apapun yang berkaitan dengan *safeguard*. Berdasarkan ketentuan tersebut, Amerika Serikat juga terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan ini dikarenakan Amerika Serikat tidak melapor kepada komite *safeguard* pada saat akan memulai proses investigasi, penemuan bukti, penerapan, serta perpanjangan penerapan terhadap *safeguard*. Dengan kata lain, tindakan *safeguard* yang dilakukan Amerika Serikat merupakan tindakan sepihak (*unilateral action*) tanpa konsultasi ataupun negosiasi dengan pihak-pihak

yang berkepentingan. Hal tersebut juga dikritik oleh para ahli yang berpendapat bahwa kenaikan tarif di atas batas maksimum apapun yang diizinkan harus mendapatkan persetujuan dari WTO (<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190903090124-92-427001/perang-dagang-china-mengadu-ke-wto-soal-tarif-impor-as> diakses pada 30 April 2020 pukul 10.00 WIB).

Namun, tindakan balasan/retaliasi yang dilakukan Tiongkok juga tidak bisa dianggap benar sepenuhnya karena tindakan tersebut telah melanggar ketentuan mengenai retaliasi dalam Pasal 1, Pasal 2, serta Pasal 22 ayat (1) dan (2) DSU *Agreement*. Menurut ketentuan pasal tersebut, retaliasi boleh dilakukan setelah melalui proses/mekanisme penyelesaian sengketa perdagangan dalam kerangka WTO yang terdiri dari beberapa tahapan. Untuk menjalankan mekanisme tersebut, WTO telah membentuk suatu badan yang disebut sebagai *Dispute Settlement Body* (DSB) yang berwenang membentuk panel ahli untuk memeriksa sengketa perdagangan antar negara serta memiliki kewenangan untuk menerima atau menolak temuan panel atau hasil dari putusan banding (Hata, 2016: 147), serta tata cara penyelesaian sengketa sebagaimana tercantum dalam *Dispute Settlement Understanding* (DSU) *Agreement*.

Tahapan-tahapan dalam mekanisme tersebut dimulai dengan konsultasi antara para pihak yang bersengketa untuk mencapai penyelesaian yang disetujui oleh para pihak. Selanjutnya, jika konsultasi tidak tercapai maka diadakan sidang panel, tinjauan banding, serta pelaksanaan rekomendasi dan ketentuan yang disahkan oleh *Dispute Settlement Body* (DSB) (Bossche, 2010: 103). Jika setelah terdapat rekomendasi dan ketentuan yang telah disahkan oleh DSB negara pelanggar/tergugat tetap tidak memenuhi ketentuan yang berlaku dalam jangka waktu yang telah ditentukan, maka negara penggugat berhak mengajukan permintaan kompensasi, jika tetap tidak tercapai kesepakatan maka negara penggugat

memiliki hak untuk meminta otorisasi dari DSB untuk melaksanakan retaliasi (Kurniawan, 2017: 3-4). Ketentuan terkait tercantum dalam Pasal 3 ayat 7 DSU yang menyatakan:

“.....The provision of compensation should be resorted to only if the immediate withdrawal of the measure is impracticable and as a temporary measure pending the withdrawal of the measure which is inconsistent with a covered agreement. The last resort which this Understanding provides to the Member invoking the dispute settlement procedures is the possibility of suspending the application of concessions or other obligations under the covered agreements on a discriminatory basis vis-à-vis the other Member, subject to authorization by the DSB of such measures.”

Pasal tersebut menjelaskan bahwa kompensasi hanya boleh dilakukan apabila penarikan terhadap tindakan yang dianggap bertentangan dengan peraturan tidak efektif atau berfungsi hanya sebagai langkah sementara sampai tindakan tersebut ditarik kembali oleh suatu negara. Adapun jika tidak tercapai maka penangguhan konsesi/retaliasi hanya digunakan untuk upaya terakhir (*last resort*). Ketentuan tersebut kemudian ditegaskan kembali dalam pasal 23 ayat 2 (c) DSU yang menyatakan sebagai berikut:

“follow the procedures set forth in Article 22 to determine the level of suspension of concessions or other obligations and obtain DSB authorization in accordance with those procedures before suspending concessions or other obligations under the covered agreements in response to the failure of the Member concerned to implement the recommendations and rulings within that reasonable period of time.”

Aturan yang terkandung dalam Pasal tersebut menegaskan bahwa negara anggota harus mengikuti prosedur yang tercantum dalam Pasal 22 DSU untuk menentukan tingkat penangguhan konsesi atau tanggung jawab lainnya berdasarkan perjanjian

yang tercakup (*covered agreements*), negara anggota harus mendapatkan otoritas dari DSB sesuai dengan prosedur dan aturan yang berlaku sebagai respon atas tidak tercapainya implementasi hasil rekomendasi dan keputusan oleh negara tergugat dalam periode waktu yang telah ditentukan. Dengan kata lain, penangguhan konsesi atau penerapan terhadap retaliasi tidak boleh dilakukan secara sepihak (*unilateral*) oleh suatu negara dan harus mendapatkan otoritas dari DSB terlebih dahulu.

Sesuai dengan ketentuan tersebut maka Tiongkok terbukti melakukan pelanggaran karena negaranya melakukan tindakan retaliasi sebelum melalui proses penyelesaian sengketa dalam WTO. Retaliasi yang dilakukan oleh Tiongkok juga melanggar ketentuan dalam pasal XXIII GATT 1994 yang menyatakan bahwa retaliasi dapat dilakukan setelah adanya konsultasi oleh negara-negara anggota lainnya. Para ahli juga menyayangkan tindakan yang dilakukan oleh Tiongkok untuk memerangi “api” dengan “api” juga serta tanpa persetujuan dari WTO (<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190903090124-92-427001/perang-dagang-china-mengadu-ke-wto-soal-tarif-impor-as> diakses pada 30 April 2020 pukul 10.00 WIB). Tindakan terkait retaliasi juga diatur dalam yakni dalam Pasal 8 ayat 2 dan 3 AOS yang menyatakan:

“If no agreement is reached within 30 days in the consultations under paragraph 3 of Article 12, then the affected exporting Members shall be free, not later than 90 days after the measure is applied, to suspend, upon the expiration of 30 days from the day on which written notice of such suspension is received by the Council for Trade in Goods, the application of substantially equivalent concessions or other obligations under GATT 1994, to the trade of the Member applying the safeguard measure, the suspension of which the Council for Trade in Goods does not disapprove.”

“The right of suspension referred to in paragraph 2 shall not be exercised for the first three years that a safeguard measure is in effect, provided that the safeguard measure has been taken as a result of an absolute increase in imports and that such a measure conforms to the provisions of this Agreement”

Berdasarkan ketentuan tersebut, retaliasi boleh diterapkan oleh negara yang dirugikan oleh kebijakan *safeguard* apabila permintaan kompensasi pada tahap konsultasi atau negosiasi tidak tercapai. Namun, permintaan kompensasi sendiri baru dapat dilakukan setelah 3 (tiga) tahun pertama sejak tindakan tersebut diberlakukan. Dengan demikian, Tiongkok juga terbukti melakukan pelanggaran pada perjanjian *safeguard* dikarenakan pertama, proteksi yang diterapkan Amerika Serikat terhadap ekonomi negaranya hingga saat ini belum mencapai tiga tahun sejak pertama kali tindakan tersebut diberlakukan. Kedua, retaliasi yang dilakukan Tiongkok tidak melalui tahapan proses yang telah disebutkan.

D. PENUTUP

1. Simpulan

Retaliasi yang dilakukan Tiongkok terhadap Amerika Serikat Pertama kali merupakan reaksi atas kebijakan proteksionisme yang diterapkan Amerika Serikat terhadap ekonominya dengan menerapkan kebijakan tarif / bea masuk pada beberapa produk impor dari Tiongkok. Tindakan tersebut dianggap sebagai langkah yang paling rasional untuk menjaga kestabilan ekonomi negaranya. Selanjutnya, aksi “saling balas” antara kedua negara tersebut dilihat dari jenis retaliasinya termasuk ke dalam jenis retaliasi silang (*cross retaliation*) serta cenderung menyerang sektor-sektor yang menjadi keunggulan komparatif/dikuasi oleh negara masing-masing. Pengertian retaliasi tercantum dalam Pasal 22 DSU-WTO dan Pasal XXIII GATT 1994. Berdasarkan peraturan tersebut, retaliasi adalah suatu *ultimatum*

remedium atau upaya terakhir dalam menyelesaikan sengketa perdagangan. Retaliasi hanya dapat dilakukan setelah melalui tahapan dalam penyelesaian sengketa oleh DSB-WTO. Kebijakan proteksionisme yang dilakukan Amerika Serikat pertama kali dimulai setelah terdapat laporan penemuan hasil penyelidikan oleh *United States Trade Representative* (USTR) terkait praktik dagang Tiongkok yang “tidak adil” yang dituangkan pada laporan *Section 301*. Dalam kerangka WTO, proteksionisme merujuk pada tindakan *safeguard*. *Safeguard* diatur dalam Pasal XIX GATT 1994 dan lebih lanjut diatur dalam *The Agreement on Safeguards* (AOS). Penerapan terhadap *safeguard* harus memenuhi syarat-syarat yang terkandung dalam peraturan yang berlaku. Pada Praktiknya, tindakan *safeguard* yang dilakukan Amerika Serikat melanggar beberapa ketentuan dalam kerangka hukum WTO, yakni Pasal 2 ayat 2 serta Pasal 12 ayat (1) dan (6) Perjanjian *Safeguard* (AOS). Di sisi lain, dalam praktik terhadap retaliasi, Tiongkok juga melanggar beberapa ketentuan yang terkandung dalam kerangka hukum WTO, yakni Pasal 1, Pasal 2, Pasal 22 ayat (1) dan (2), serta Pasal 23 ayat 2 (c) DSU-WTO *Agreement*. Tiongkok juga melanggar ketentuan-ketentuan pada Pasal 8 ayat (2) dan (3)F Perjanjian *Safeguard* (AOS).

2. Saran

Untuk mendapatkan hasil yang saling menguntungkan, perlu diadakan pendekatan komprehensif terhadap kedua negara yang bersangkutan melalui negosiasi dengan menggunakan kombinasi tindakan yang bisa dilakukan baik oleh Amerika Serikat maupun Tiongkok. Hal tersebut dapat pula dilakukan melalui mekanisme penyelesaian sengketa pada WTO sesuai dengan tujuan pembentukan DSM itu sendiri yang tercantum dalam Pasal 3 ayat 7 DSU yakni untuk solusi yang positif serta sesuai dengan aturan yang

berlaku dan dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa. Meskipun penyelesaian sengketa perdagangan melalui DSB-WTO bersifat sukarela, tetapi WTO, sebagai satu-satunya organisasi yang mengatur perdagangan internasional diharapkan dapat menaungi semua kepentingan negara anggotanya serta mempertahankan stabilitas perdagangan global. WTO diharapkan melakukan penyelidikan terhadap perekonomian Amerika Serikat dan Tiongkok atas tuduhan-tuduhan yang saling dilontarkan kedua negara tersebut. Dalam hal ini, WTO harus bersikap netral dan bertugas sebagai penengah.

Negara-negara anggota WTO, khususnya Amerika Serikat dan Tiongkok diharapkan dapat menyesuaikan kebijakan perdagangannya sesuai dengan aturan WTO. Bagi negara pelanggar, seharusnya segera melakukan koreksi kesalahannya dengan menelaraskan aturannya dengan aturan WTO. Selain itu, Amerika Serikat dan Tiongkok sebenarnya memiliki ketergantungan dan membutuhkan satu sama lain dalam bidang ekonomi melihat fakta bahwa Tiongkok merupakan mitra dagang utama Amerika Serikat. Apabila perang dagang ini terus berlanjut maka lama kelamaan ekonomi kedua negara tersebut akan mengalami keruntuhan. Oleh karena itu, kedua negara tersebut harus sama-sama menyadari perlunya negosiasi untuk menemukan solusi yang menguntungkan bagi kedua belah pihak. Dalam hal hubungan perdagangan antar negara, penulis menyarankan untuk mengutamakan persaingan secara sehat dan lebih mengutamakan terciptanya hubungan baik antar negara agar kasus-kasus serupa tidak terjadi di kemudian hari. Sehingga diharapkan prinsip-prinsip utama perdagangan internasional dalam WTO benar-benar dapat tercapai, yakni memastikan agar perdagangan antar negara dapat berjalan dengan semulus mungkin, dapat diprediksi dan sebebas mungkin (*trade liberalization*).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Burchill, Scott & Linklater, Andrew. 2009. *Teori-Teori Hubungan Internasional*. Bandung: Nusa Media.
- Hata. (2016). *Hukum Ekonomi Internasional: IMF, World Bank, WTO*. Malang: Setara Press, hlm. 147.
- Ivan Taniputera. (2008). *History of China*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media Group.
- Van de Bossche, Peter. (2010). *Pengantar Hukum WTO*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm.103.

Jurnal

- Acep Rohendi. (2014). "Prinsip Liberalisasi Perdagangan *World Trade Organization (WTO)* dalam Pembaharuan Hukum Investasi di Indonesia (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007)". *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, 1(2): 395-396.
- Bakhouya Driss. (2017). "GATS and International Trade in Health Services: Impact and Regulation". *Hasanuddin Law Review*, 3(2): 106.
- Dewi Nurul Musjtari. (2014). " Dampak Liberalisasi Perdagangan dalam WTO Agreement terhadap Ketahanan Pangan". *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, 16(2): 222.
- Emmy Latifah. (2015). "Eksistensi Prinsip-Prinsip Keadilan dalam Sistem Hukum Perdagangan Internasional". *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2(1): 75.
- Ernawati Batubara. (2019). "Kebijakan Proteksionisme Amerika Serikat Terhadap Republik Rakyat Cina". *JOM FISIP*, 6(2): 1
- Febrina Damayanti, Noviar Indira M.P., Retno Sri Wahyuni, M. Rahadian Prayoga, dan Giovanni Kevin N.W. (2018). "ASEAN di Tengah Rivalitas AS dan Cina: Kerja sama ASEAN dengan RCEP dalam Mengurangi Dampak Perang Dagang". *Indonesian Perspective*, 3(2): 151.
- Freddy Josep Pelawi. (2007) "Retaliasi dalam Kerangka Penyelesaian Sengketa WTO". *Bulletin KPI Edisi 46/KPI/2007*: 2.
- FX. Joko Priyono. (2013). "Prinsip *Most Favoured Nations* dan Pengecualiannya dalam *World Trade Organization (WTO)*". *Masalah-Masalah Hukum*, 42(4): 598.
- Kapustina, Larisa., Lipková, Ludmila., Silin, Yakov., and Drevalov, Andrei. (2020). "US-China Trade War: Causes and Outcomes". *SHS Web of Conferences* 73, 01012.
- Kim, Suk Hi., et.al. (2014) "The U.S.-China Trade Friction: Causes and Proposed Solutions". *Journal of Applied Business and Economics*, 16(5).
- Lona Puspita. (2017). "Upaya Penerapan Retaliasi Dalam Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional Melalui World Trade Organization (WTO)". *Jurnal Normative*, 5(2): 54.
- Nandang Sutrisno. (2007). "Memperkuat Sistem Hukum RemediPerdagangan, Melindungi Industri Dalam Negeri". *Ius Quia Iustum Law Journal*, 14(2): 231-232
- Ye Siyu. 2013. The Legal Analysis of the Cross-Retaliation Under the WTO Framework. LLM Paper.

Paper

- Bown, Chad. P. US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart.2020. Diakses dari <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf> pada 27 April 2020 pukul 11.00 WIB.
- Joshua P. Meltzer, Neena Shenai. 2019. *The US-China economic relationship: A comprehensive approach. Global economy and development at Brookings*.
- Office of the United States Trade Representative. Update Concerning China's Acts, Policies And Practices Related To Technology Transfer, Intellectual Property, And Innovation. Washington,

DC: Office of the United States Trade Representative, 2018. <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/301%20Report%20Update.pdf> diakses pada 21 April 2020 pukul 10.00 WIB.

Wayne M. Morrison. 2018. China-U.S. Trade Issues. CRS Report. Hlm 2.

Wayne M. Morrison. 2019. Enforcing U.S. Trade Laws: Section 301 and China. CRS In Focus IF10708. Hlm 2.

Skripsi/Tesis

Alek Karci Kurniawan. (2017). Skripsi: "*Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional Di World Trade Organization: Studi Kasus Korea—Anti Dumping Duties On Imports Of Certain Paper From Indonesia (Ds312)*" (Padang: Universitas Andalas),

Web/Internet

CNN, China Kenakan Tarif Balasan Untuk Produk Amerika. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180804133135-532-319473/china-kenakan-tarif-balasan-untuk-produk-amerika>. Diakses pada 7 Juni 2020, Pukul 10.00 WIB

Perang Dagang, China Mengadu ke WTO soal Tarif Impor AS. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190903090124-92-427001/perang-dagang-china-mengadu-ke-wto-soal-tarif-impor-as> diakses pada 30 April 2020 pukul 10.00 WIB.

US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart. <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart> diakses pada 28 April 2020 pukul 21.00 WIB.

U.S. Relations with China www.cfr.org/timeline/us-relations-china diakses pada 20 April 2020 pukul 14.00 WIB.

(https://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_2012_-_8.pdf diakses pada 6 Juni 2020 Pukul 17.00 WIB)

Konvensi Internasional

Dispute Settlement Understanding (DSU) Agreement

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

Agreement on Safeguards (AOS)

U.S. - China Relation Act

The Trade Expansion Act of 1962