



UNIVERSITAS INDONESIA

**SENGKETA PERDAGANGAN AMERIKA SERIKAT DAN CHINA
DI WTO TAHUN 2009-2010
(Studi terhadap Kenaikan Tarif Impor Ban Asal China)**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar M.Si

FANNY FAJARIANTI

0906501125


**FAKULTAS ILMU SOSIAL ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
JAKARTA
JUNI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Fanny Fajarianti

NPM : 0906501125

Tanda Tangan : 

Tanggal : 13 Juni 2011

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
PROGRAM PASCASARJANA

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS

Nama : Fanny Fajarianti
NPM : 0906501125
Judul : Sengketa Perdagangan Amerika Serikat dan China di WTO (Studi Terhadap Masalah Kenaikan Tarif Impor Ban Produksi China)

Dosen Pembimbing

Prof. Zainuddin Djafar, Ph.D

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
 Nama : Fanny Fajarianti
 NPM : 0906501125
 Program Studi : Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional
 Judul Tesis : Sengketa Perdagangan Amerika Serikat dan China
 di WTO Tahun 2009-2010 (Studi Terhadap
 Kenaikan Tarif Impor Ban Asal China)

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang	: Andi Widjajanto, MS, M.Sc	(.....)
Sekretaris	: Asra Virgianita, MA	(.....)
Pembimbing	: Prof. Zainuddin Djafar, Ph.D	(.....)
Penguji Ahli	: Tirta N. Mursitama, Ph.D	(.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 23 Juni 2011

Universitas Indonesia

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fanny Fajarianti
NPM : 0906501125
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional
Departemen : Hubungan Internasional
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non eksklusif (*Non exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Sengketa Perdagangan Amerika Serikat dan China di WTO (Studi Terhadap Masalah Kenaikan Tarif Impor Ban Produksi China)

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di Jakarta

Pada tanggal 13 Juni 2011

Yang menyatakan,



(Fanny Fajarianti)

Universitas Indonesia

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
PROGRAM PASCASARJANA

Fanny Fajarianti

0906501125

Sengketa Perdagangan Amerika Serikat dan China di WTO (Studi Terhadap Masalah Kenaikan Tarif Impor Ban Produksi China)

(xv, 109 halaman, 25 buku, 13 situs internet, 3 dokumen, 7 artikel, 14 tabel, 4 gambar, 1 skema dan 1 grafik)

ABSTRAK

Tesis ini membahas mengenai alasan China mengajukan AS ke WTO terkait sengketa perdagangan antara Amerika Serikat (AS) dan China di WTO mengenai kenaikan tarif impor ban produksi China yang dilakukan oleh AS tahun 2009-2010. Jumlah ekspor ban produksi China meningkat drastis dan berdampak pada industri domestik AS. Pemerintah AS kemudian memutuskan melakukan mekanisme *safeguard* yang diatur dalam Section 421 of Trade Act 1974 terhadap produk China. Pemerintah China tidak menerima keputusan AS tersebut dan melaporkan ke *Dispute Settlement Body* WTO. Hasil penelitian menunjukkan bahwa alasan China mengajukan AS ke WTO karena keputusan AS telah mengganggu kepentingan nasional China di sektor ekonomi dan perdagangan.

Kata kunci:

Perdagangan internasional, sengketa perdagangan, WTO, Amerika Serikat, Cina, ban.

THE UNIVERSITY OF INDONESIA
THE FACULTY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES
THE DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS
POSTGRADUATE PROGRAM

Fanny Fajarianti

0906501125

Trade Dispute U.S and China in WTO (Study toward
China's Commercial Diplomacy in ASEAN after China's Accession to the WTO
(2002-2010)

(xv, 109 pages, 25 books, 13 internet sites, 3 documents, 7 articles, 14 tables, 4
pictures, 1 scheme, dan 1 graphs)

ABSTRACT

The focus of this study is China's motive for initiating a WTO trade dispute resolution case against the United States regarding the U.S decision to impose additional tariffs on certain Chinese tires for three years. China's tire export increased dramatically and gave negative impact to U.S domestic plants. The U.S. government then decided to launch safeguard measure provided in Section 421 of Trade Act 1974 againsts China's tires. The result of this study showed that the motive was because the U.S. decision had disrupted China's national interests in economic and trade sectors.

Key words:

International trade, trade dispute, WTO, the United States of America, China, tire.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah...

Penelitian ini membahas mengenai Sengketa Perdagangan Amerika Serikat dan China di WTO (Studi Terhadap Masalah Kenaikan Tarif Impor Ban Produksi China). Ketertarikan penulis tentang WTO adalah tidak sengaja. Di semester 1, penulis mendapat tugas akhir membuat *paper* tentang WTO. Sejak itu, hampir semua *paper* penulis selama kuliah adalah tentang WTO. Menurut penulis, organisasi perdagangan dunia ini sangat kompleks, rumit, dinamis dan memiliki banyak prinsip dan aturan hukum yang terkadang sulit dipahami oleh mahasiswa non-hukum. Namun selalu menarik untuk dipelajari. Penulisan tesis ini juga merupakan syarat untuk memperoleh gelar M.Si Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP UI.

Perkembangan ekonomi China melesat tinggi setelah menjadi anggota WTO pada tahun 2001. Saat menjalani negosiasi untuk menjadi anggota, China terkesan harus mengorbankan segalanya untuk menjadi anggota WTO. Dan beberapa ahli ekonomi meragukan kemampuan China untuk bertahan di dalam organisasi liberal ini karena ideologi sosialis yang dianut China. Akan tetapi, setelah menjadi anggota WTO, pertumbuhan China justru semakin tinggi, lebih tinggi setelah reformasi ekonomi yang diterapkan Deng Xiaoping pada tahun 1978. Negara-negara maju seperti AS dan Eropa mulai merasa tersaingi dengan kehadiran China di WTO. Sengketa terhadap China mulai banyak terjadi karena perdagangan mereka tidak sanggup bersaing dengan barang-barang produksi China yang lebih murah.

Setelah China menjadi anggota WTO, hubungan antara China dan AS menarik untuk diikuti. Menurut penulis, kedua negara besar ini semakin jelas melindungi kepentingan nasionalnya di dalam sektor perdagangan. Meski demikian, ketergantungan ekspor dan impor kedua negara ini tidak dapat dihindari. China merupakan sumber impor bagi AS, dan AS merupakan tujuan ekspor utama China. Semakin tinggi interaksi kedua negara ini, maka sengketa perdagangan di antara keduanya semakin sering terjadi. Penulis berharap tesis ini

dapat menjadi pembelajaran tidak hanya bagi penulis sendiri tapi juga pembaca dan peneliti yang berniat melakukan penelitian dengan tema sejenis.

Penulis,
Juni 2011.



UCAPAN TERIMA KASIH

Atas terselesaikannya tesis ini, penulis ingin mengucapkan syukur yang sebesar-besarnya kepada Allah SWT yang telah memberikan kemudahan, petunjuk, kesehatan, keselamatan, semangat dan segalanya saat penulis mengerjakan tesis ini. Selain itu, penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Zainuddin Djafar, Ph.D selaku pembimbing tesis yang telah mencurahkan waktu untuk membimbing penulis dari awal sampai akhir.
2. Kedua orang tua: Fatimah Tandipanga dan Danny Rudito Sudjono yang tak putus-putus memberikan semangat, rasa optimis, dukungan moril dan materiil selama penulisan tesis ini. Juga kepada adikku seorang Ranny Rastati “Chibi” yang telah terlebih dahulu menyelesaikan tesisnya.
3. Para pengajar S2 HI yang telah mengajarkan ilmu-ilmu baru selama penulis belajar di FISIP UI 2009-2011.
4. Staf Sekretariat HI UI, Mbak Iche, Pak Udin, dan Mbak Lina yang sangat membantu perkuliahan penulis selama ini.
5. Rekan-rekan Pasca HI UI Angkatan 18: Awigra, Haura, Irma (Purnama), Ziah (Lia Fauziah), Sabriana, Kaori, Abbas, Lee Dam, Shaka, Wira, Vera, Nimas, Putra, Lukman, Fifi, Gita, Gadis, Banda, Andri, Dudi, Fauzan, Martin, dan semuanya atas masa-masa kuliah yang menyenangkan.
6. Mutiara Arumsari dan M. Haripin, serta Aris Azhari Gunawan yang tetap menyemangati dan optimis penulis dapat menyelesaikan tesis ini tepat waktu. Dan Sururudin Sui atas pinjaman bukunya.
7. Petugas perpustakaan WTO di Kementrian Perdagangan RI, petugas Center for Chinese Studies di FIB, Mbak Ade dan Mbak Endang di *Information Resource Center* Kedutaan AS Jakarta yang telah banyak membantu penulis mencari bahan-bahan untuk penulisan tesis ini.
8. Le café au lait: anitadiah, tikidanawiranti, liaratnasagita, nadiamarleneeunikeroring, astariindahingtyas, dan rezzaregina.

9. Teman-teman delegasi Indonesia di 5th World Youth Congress Istanbul 2010. Senang bisa berkenalan dengan anak-anak muda Indonesia yang terus memajukan dan masih memikirkan nasib bangsa ini ke depan.
10. Para sahabat di B.O Suara Mahasiswa UI, Bengkel Novel DKJ dan GFJA Pasar Baru Jakarta.
11. Terakhir, terima kasih kepada semua benda dan teknologi yang telah memudahkan penulis menyelesaikan tulisan ini.

Akhir kata, Penulis berharap Allah SWT akan membalas semua bantuan yang telah diberikan. Semoga tesis ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan.

Jakarta, 13 Juni 2011

Penulis,

Fanny Fajarianti

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS	iii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
UCAPAN TERIMA KASIH	x
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR GRAFIK, SKEMA, GAMBAR, DAN TABEL	xiv
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	7
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Manfaat Penelitian	9
1.5 Kerangka Pemikiran	9
1.5.1 Tinjauan Pustaka	9
1.5.2 Kerangka Teori	12
1.6 Asumsi	15
1.7 Hipotesis	16
1.8 Model Analisis	16
1.9 Metode Penelitian	17
1.10 Sistematika Penulisan	17
2. REJIM WTO DAN KEANGGOTAAN CHINA DI WTO	19
2.1 Peraturan WTO	20
2.2 Penyelesaian Sengketa Perdagangan	24

2.2.1	Dasar Mekanisme Penyelesaian Sengketa	25
2.2.1.1	Penyelesaian Sengketa dalam Sistem GATT	27
2.2.1.2	Penyelesaian Sengketa dalam WTO	30
2.2.1.3	Jenis Pengaduan Sengketa	35
2.3	Keanggotaan China di WTO	38
2.3.1	Negosiasi Bilateral	40
2.3.1.1	Negosiasi Bilateral China-AS	41
2.3.2	Negosiasi Multilateral	44
2.3.3	Persetujuan dan Pengesahan	45
3.	HUBUNGAN PERDAGANGAN CHINA – AS	46
3.1	Dimanika Perdagangan China - AS	46
3.2	Sengketa Perdagangan Ban China – AS	51
3.2.1	Karakteristik dan Jenis-jenis Ban	52
3.2.2	Perkembangan Industri Ban China	57
3.3	Kronologis Sengketa Perdagangan Ban China – AS	69
3.4	Hasil Keputusan WTO Terkait Sengketa Perdagangan di Bidang Ban	71
4.	PENGADUAN CHINA KE WTO MENGENAI KENAIKAN TARIF BAN IMPOR PRODUKSI CHINA OLEH AS	73
4.1	Kebijakan Sebelum Menjadi Anggota WTO	74
4.2	Kebijakan Setelah Menjadi Anggota WTO	80
4.2.1	Perubahan Sistem Perusahaan dan Zona Ekonomi China	86
4.3	Industri China	90
4.3.1	Peran Negara dalam Industri China	93
4.4	Dampak Kenaikan Tarif Impor Ban Produksi China	95
5.	KESIMPULAN	101
	DAFTAR PUSTAKA	106

DAFTAR GRAFIK, GAMBAR, DAN TABEL

Grafik

Grafik 1.1	Pertumbuhan Tahunan Ekspor dan Impor China Pada 1990-2009	4
------------	--	---

Skema

Skema 2.1	Prosedur Penyelesaian Sengketa WTO	37
-----------	------------------------------------	----

Gambar

Gambar 3.1	Penampang Ban Secara Umum	52
Gambar 3.2	Perbedaan Konstruksi Ban Pias dan Ban Radial	53
Gambar 3.3	Ban Radial Jenis <i>Passenger</i> dan <i>Light Truck Tyre</i> Produksi Sinorient Tire (salah satu produsen ban China)	54
Gambar 3.4	Informasi yang Tercantum Pada Ban	56

Tabel

Tabel 2.1	Sengketa Formal Dalam GATT 1947-1986	29
Tabel 2.2	Kasus Sengketa AS dan EU Berdasarkan Sektor 1947-1986	30
Tabel 2.3	Jangka Waktu Penyelesaian Sengketa Perdagangan WTO	30
Tabel 3.1	Perdagangan AS terhadap China tahun 2008-2010	47
Tabel 3.2	Defisit Perdagangan AS dengan Partner Dagang Utamanya Tahun 2008-2009	48
Tabel 3.3	Komposisi Karet Sintetis dan Karet Alam	55
Tabel 3.4	Produksi Ban China Tahun 2003-2004	59
Tabel 3.5	Produksi Ban <i>Passenger</i> dan <i>Light Truck</i> Tahun 2005-2006	61
Tabel 3.6	Impor Ban AS Tahun 2004-2008	65
Tabel 3.7	Data Impor AS Dari Berbagai Negara Tahun 2004-2008	66
Tabel 3.8	Harga Ban Impor Dari Berbagai Negara Tahun 2004-2008	67
Tabel 3.9	Tingkat Konsumsi Karet di China Tahun 2009	68
Tabel 4.1	Statistik Industri Manufaktur Ban China Tahun 2009	98
Tabel 4.2	Pekerja Industri Ban di AS Tahun 2000-2010	99

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Globalisasi dicirikan dengan perluasan, menjadi lebih dalam, dan percepatan keterhubungan (*interconnectedness*) seluruh dunia dalam berbagai aspek kehidupan sosial, mulai dari budaya ke kriminalitas sampai ke finansial dan spiritual.¹ Meskipun tidak memiliki definisi yang baku, globalisasi dapat diartikan sebagai proses (atau sejumlah proses) yang memuat transformasi di dalam pengaturan spasial dari relasi-relasi dan transaksi sosial – dinilai menurut luas cakupan, kedalaman, kecepatan, dampak yang terkena globalisasi – yang menggerakkan aliran (*flows*) antar benua atau region dan jaringan aktivitas, interaksi, dan pemanfaatan kekuatan.²

Globalisasi juga membuat sistem perekonomian mengalami perubahan yang belum pernah dialami sebelumnya. Menurut Bhagwati, globalisasi ekonomi adalah terintegrasinya perekonomian nasional ke dalam sistem perekonomian internasional yang dilakukan melalui perdagangan, *foreign direct investment* (dilakukan oleh perusahaan dan MNC), *short-term capital flows*, perpindahan pekerja dan manusia secara umum, dan transfer teknologi.³ Hampir semua negara saat ini mengandalkan perdagangan sebagai salah satu sumber pendapatan nasional. Globalisasi menghubungkan pasar domestik ke pasar global yang membuat perpindahan barang, jasa, dan teknologi semakin cepat dan mudah. Misalnya, buku yang diterbitkan oleh penerbit kecil di Inggris tetap dapat dibeli dan baca oleh penduduk di berbagai belahan dunia. Perdagangan saat ini tidak dapat lagi murni bergantung pada pasar atau produk domestik saja. Sebagai contoh, sebuah industri yang memiliki modal usaha besar, namun memiliki keterbatasan sumber bahan baku pokok bagi industrinya dapat membeli dan

¹ David Held, Anthony G. McGrew, David Goldblatt, dan Jonathan Perraton, *Global Transformation: Politics, Economics and Culture*, Blackwell Publishers Ltd., United Kingdom, 2001, hal. 16.

² *Ibid.*, hal. 2.

³ Jagdish Bhagwati, *In defense of Globalization*, Oxford University Press, New York, 2004, hal. 3.

mendatangkan material tersebut dari tempat lain yang memiliki banyak sumber daya. Melalui perdagangan bebas, sebuah negara bahkan dapat memenuhi permintaan produk-produk dari negara lain. Hal ini kemudian menimbulkan kompetisi perdagangan yang ketat antar negara, sehingga konflik antar pengekspor dan pengimpor pun tidak dapat dipisahkan.

Organisasi perdagangan dunia (*World Trade Organization* – WTO) dibentuk untuk menciptakan semacam aturan hukum yang kuat bagi perdagangan internasional. Para ekonom dunia sebenarnya telah berupaya memperjuangkan terjadinya perdagangan bebas selama dua abad. Saat terjadi Depresi Besar pada 1930-an, negara-negara di dunia mengalami kontraksi ekonomi yang membuat mereka membatasi impor dan ternyata justru berdampak buruk bagi negara-negara lain.⁴ Oleh sebab itu, para pemimpin dunia mencari cara untuk membangun struktur perekonomian yang stabil setelah Perang Dunia II. *Bretton Woods System* kemudian dibentuk pada 1944 yang bertujuan memfasilitasi pertumbuhan, pembangunan ekonomi, dan perdagangan dengan cara menyediakan struktur organisasi yang stabil bagi kegiatan ekonomi internasional.⁵ Pertemuan di Bretton Woods tersebut menghasilkan *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) atau yang kini dikenal sebagai Bank Dunia, *International Monetary Fund* (IMF), dan *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) yang kemudian berubah menjadi *World Trade Organization* (WTO) pada 1995. Ketiga institusi ini memainkan peran penting dalam perekonomian dunia khususnya dalam menciptakan liberalisasi perdagangan melalui perdagangan bebas.

Perdagangan bebas memiliki keuntungan positif seperti meningkatkan ekspor, devisa, investasi asing, dan mengurangi risiko terjadinya perang besar karena setiap negara saling bergantung satu sama lain. Oleh karena itu, setelah membuka diri terhadap dunia pada 1979, Republik Rakyat China (yang selanjutnya akan disebut China di dalam penulisan ini) berupaya mengajukan diri menjadi anggota WTO agar dapat semakin terintegrasi dengan sistem ekonomi

⁴ Joseph E. Stiglitz, *Making Globalization Work: Menyiasati Globalisasi Menuju Dunia Yang Lebih Adil* (terjemahan), W.W. Norton & Company, Inc., New York, 2006, hal. 138.

⁵ Jill Steans & Lloyd Pettiford, *International Relations: Perspectives and Themes*, Pearson Education Limited, England, 2001, hal. 51.

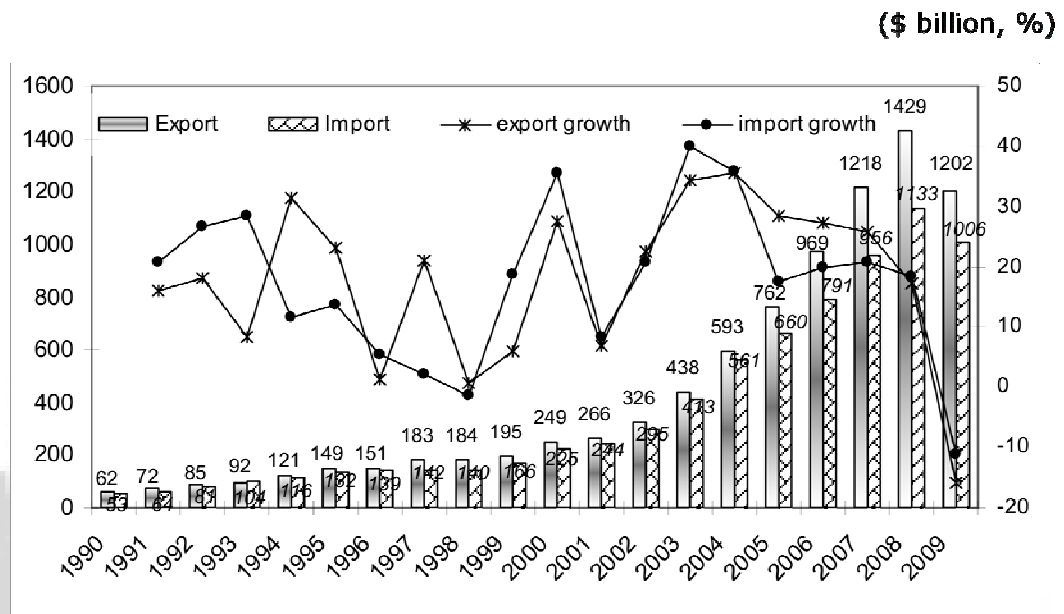
internasional. China akhirnya resmi bergabung dengan WTO pada 11 Desember 2001, setelah mengajukan keinginan untuk bergabung 15 tahun sebelumnya (1986).⁶ Perubahan GATT ke WTO melalui Putaran Uruguay pada 1986, membuat peraturan-peraturan mengenai keanggotaan ikut berubah. Oleh karena itu, China baru berhasil menjadi anggota sejak 2001 setelah melalui berbagai tahap penyeleksian dan kompromi yang diformalkan dalam *China's Protocol of Accession*.

Setelah menjadi anggota WTO, perkembangan perekonomian China meningkat pesat. Berpadunya sistem perekonomian, perdagangan, dan industri China melalui WTO memberi dampak positif yaitu dapat melakukan ekspansi industri manufakturnya ke seluruh dunia. Kegiatan industri China di berbagai sektor semakin terbuka mulai dari industri manufaktur dan kendaraan bermotor sampai ke domestik retail.⁷ Berbagai produk buatan China semakin kompetitif di pasar global karena harganya yang murah dengan kualitas cukup baik. Produksi ekspor China pun terus meningkat dari tahun ke tahun, hal ini dibuktikan dari data statistik yang dikeluarkan oleh *China Statistical Yearbook* pada tabel berikut:

⁶ Laurence J. Brahm, *China after WTO*. China Intercontinental Press, Beijing, 2002, hal. 3.

⁷ Zaenuddin Djafar, *Indonesia, Asean, dan Dinamika Asia Timur: Kajian Perspektif Ekonomi Politik*, Pustaka Jaya, Jakarta, 2008, hal. 85.

Grafik 1.1 Pertumbuhan Tahunan Ekspor dan Impor China pada 1990-2009



Source: China Statistical Yearbook, various issues; China daily: <http://www.chinadaily.com.cn>.

(persentase dalam miliar dolar AS)

sumber: China Daily, "China Statistical Yearbook", diakses dari <http://www.chinadaily.com.cn>, pada 12 Mei 2011, pukul 12:30 WIB.

Dari data statistik tersebut, terlihat bahwa tingkat pertumbuhan ekspor China dari tahun ke tahun semakin tinggi dibanding nilai impornya. Pada 2008, ekspor China mencapai nilai tertinggi dibanding tahun-tahun sebelumnya. Pada 2009, nilai ekspor China menurun sebagai dampak dari Krisis Global pada September 2008 yang terjadi di Amerika Serikat (AS) dan kemudian mempengaruhi negara-negara maju lain di dunia. Jumlah ekspor China yang terus meningkat membuat AS mengalami defisit neraca perdagangan terhadap China selama lebih dari 20 tahun. Pada 2008, total defisit perdagangan AS dengan China hampir 700 miliar dolar.⁸ Hal inilah yang membuat hubungan perdagangan AS dan China mengalami berbagai konflik. Salah satunya adalah mengenai impor ban produksi China ke AS pada 2009-2010.

⁸ Handel Jones, *ChinAmerica. Why the Future of America is China: The Uneasy Partnership that will change the world*, McGraw-Hill Companies, United States, 2010, hal. 9.

Presiden Barack Obama pada 11 September 2009, mengumumkan kenaikan tarif impor ban khusus untuk mobil penumpang dan truk ukuran sedang (*certain vehicle passenger and light trucks*) produksi China. Hal ini dilakukan setelah *The United Steelworkers Union*, yang mewakili 15.000 pekerja di 13 pabrik ban AS, mengajukan petisi terhadap pemerintah AS untuk mengatasi peningkatan impor ban produksi China. Menurut data mereka, jumlah ban produksi China meningkat tiga kali lipat dari 2001-2004 sebanyak 41 juta ban.⁹ Impor ban produksi China telah menyebabkan penjualan jenis ban serupa produksi AS mengalami penurunan tajam sehingga banyak pabrik ban bangkrut dan pekerja AS kehilangan pekerjaan.

Untuk menanggulangi permasalahan impor ban produksi China, pemerintah AS memberlakukan *Section 421 of Trade Act 1974*. Dalam upayaanya menjadi anggota WTO pada tahun 2001, China menyetujui *Section 421* yaitu pemberian hak khusus bagi AS untuk memberlakukan pajak atau kuota baru demi mengatasi “*market disruption*” yang diakibatkan oleh semakin meningkatnya jumlah impor produksi China ke AS.¹⁰ Tidak seperti hukum perdagangan AS lainnya, pemerintah AS dapat memberlakukan *Section 421* terhadap China tanpa melakukan pembuktian adanya *dumping* atau tindakan ilegal lain. Dengan kata lain, jika konsumen AS membeli banyak produk dari China sehingga membuat jumlah impor semakin meningkat, maka *Section 421* dapat diberlakukan. Selain *Section 421*, China juga menyetujui peraturan WTO mengenai masuknya China menjadi anggota WTO. Peraturan tersebut salah satunya mengenai mekanisme *safeguard* yang tercantum dalam paragraf 16 dari *Protocol on the Accession of the People’s Republic of China* pada 23 November 2001. Para anggota WTO dapat melakukan *safeguard* terhadap impor barang produksi China jika jumlahnya terus meningkat sehingga terjadi “*market disruption*” dan mengancam produsen dalam negeri. “*Market disruption*” terjadi jika jumlah barang produksi China yang diimpor ke wilayah negara anggota WTO meningkat jauh melebihi barang sejenis

⁹ Bloomberg, “*WTO Rejects Chinese Complaint Against U.S.’s Anti-Dumping Tariffs on Tires*”, diakses dari <http://www.bloomberg.com/news/2010-12-13/wto-rejects-chinese-complaint-against-u-s-s-anti-dumping-tariffs-on-tires.html>, 3 Maret 2011, pukul 11:34 WIB.

¹⁰ The US-China Business School, *Issues Brief: Tariffs on Chinese Tires 10 Months Later—Right or Wrong Remedy? August 2010*, diakses dari www.uschina.org/brief_421tires.pdf pada 4 Maret 2011, pukul 10:09 WIB.

produksi dalam negeri dan kenaikan impor tersebut mengancam atau menyebabkan kerugian besar bagi produsen domestik atau produk kompetitor secara langsung.

Berdasarkan investigasi yang dilakukan oleh *US International Trade Commission* (USITC), jumlah ban produksi China di pasar AS telah sangat berlebihan sehingga mengganggu pasar domestik. Oleh karena itu, Presiden Barack Obama memutuskan untuk memberlakukan tarif impor baru selain 4% pajak yang berlaku sebelumnya terhadap ban jenis kendaraan berpenumpang dan truk ukuran sedang produksi China dalam 3 tahun mendatang. Tahun pertama akan dikenakan tarif 35% *ad valorem*¹¹, tahun kedua 30% *ad valorem*, dan tahun ketiga sebesar 25% *ad valorem*. Kenaikan tarif impor ini mulai berlaku pada 26 September 2009.¹²

Pemerintah China tidak menerima keputusan AS tersebut karena menganggap ekspor ban mereka tidak menyalahi aturan perdagangan WTO. Kenaikan tarif impor yang dilakukan AS akan merugikan industri ban China sebesar 1,8 miliar dolar dan mengakibatkan 100.000 pekerja kehilangan pekerjaan.¹³ Hal ini akan semakin merugikan ekspor China karena sebelumnya, pemerintah AS telah menaikkan tarif impor pipa baja (yang digunakan di industri minyak dan gas) yang disuplai oleh China antara 10,9% dan 30,69%. Ekspor pipa dari China tersebut pada tahun 2008 bernilai 2,6 miliar dolar AS. Oleh karena itu, pemerintah China berkepentingan untuk melindungi industri dalam negerinya.

Dua hari setelah pengumuman keputusan Presiden Barack Obama, Kementerian Perdagangan China kemudian mulai melakukan prosedur *anti-dumping* terhadap beberapa produk AS seperti ayam dan automotif.¹⁴ Keputusan

¹¹ *Ad valorem* adalah nilai pajak yang dihitung berdasarkan persentase dari nilai transaksi yang terjadi, sehingga nilainya berubah-ubah (*Dictionary of International Economics Terms*, LES50NS Publishing Limited, London, 2006, hal. 9.)

¹² Dokumen WTO: DISPUTE SETTLEMENT DS399: *United States — Measures Affecting Imports of Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tyres from China*, diakses dari http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds399_e.htm pada 14 Februari 2011, pukul 15.10 WIB.

¹³ Bloomberg, “*WTO Rejects Chinese Complaint Against U.S.'s Anti-Dumping Tariffs on Tires*”. *Loc. Cit.*

¹⁴ Michael Schuman, “*Why the China-US Trade is Heating Up*”, diakses dari <http://www.time.com/time/business/article/0,8599,1922155,00.html#ixzz1E6Qt515a> pada 13 February 2011, pukul 14.15 WIB.

ini dianggap sebagai reaksi langsung terhadap kebijakan AS yang menaikkan tarif impor ban produksi China.¹⁵ Meskipun pemerintah China mengatakan bahwa tindakan tersebut didasarkan pada berbagai keluhan yang diterima para produsen China yang menyatakan bahwa AS melakukan *dumping* terhadap produk ayam dan automotif sehingga harganya di bawah harga pasar. Untuk melindungi keberlangsungan industri ban, pemerintah China kemudian membawa permasalahan kenaikan tarif impor ke badan sengketa (*Dispute Settlement Body – DSB WTO*) pada 14 September 2009. Pada 13 Desember 2010, panel DSB WTO kemudian memutuskan bahwa AS telah memenuhi kewajibannya dan tidak melanggar perjanjian dagang internasional dengan China. Hasil keputusan tersebut adalah sebagai berikut:

The panel concluded that in imposing the transitional safeguards measure on 26 September 2009 in respect of imports of subject tyres from China, the United States did not fail to comply with its obligations under paragraph 16 of the Protocol and Articles I:1 and II:1 of the GATT 1994. The panel also found that there was no “as such” violation in respect of the US statute implementing the causation standard of paragraph 16 of the Protocol.

1.2 Rumusan Masalah

Hubungan dagang AS – China merupakan salah satu yang paling kompleks dan rumit dibandingkan dengan negara lain. Konflik perdagangan kedua negara ini semakin mengemuka setelah China menjadi anggota WTO pada 2001. Dari tahun 2004-2010, AS telah mengajukan China DSB WTO sebanyak 11 kali. AS mengajukan China ke DSB WTO dengan permasalahan antara lain sengketa terkait pelanggaran HaKI yang dilakukan oleh China yang dianggap melanggar perjanjian TRIPs dan pemberian subsidi oleh pemerintah untuk mempromosikan merk-merk terkenal China. Sementara itu sampai tahun 2010, pemerintah China telah melaporkan AS ke DSB WTO sebanyak 6 kali, termasuk kasus impor ban produksi China.

Di setiap sengketa dagang dengan AS, China selalu menghindari tindakan balasan (*countermeasures*), sehingga hampir setiap kasus yang dilaporkan ke DSB WTO berakhir dengan *Memorandum of Understanding* (MoU) atau persetujuan

¹⁵ Michael Shuman dalam artikelnya menyebut: *the timing of China's action appears as an eye-for-an-eye reaction to Obama's decision.*

China untuk revisi undang-undangnya agar sesuai dengan aturan WTO.¹⁶ Akan tetapi dalam kasus ini, China membalas tindakan AS dengan mengajukannya ke DSB WTO. Sengketa tarif impor ban ini adalah sengketa pertama dimana anggota WTO mengajukan tuntutan terhadap keputusan yang dikeluarkan berdasarkan *China-Specific Safeguard*. Selain itu, ini juga menjadi sengketa dagang pertama Presiden Barack Obama dengan pemerintah China. Peneliti *think-tank* di Kementerian Perdagangan China Mei Xinyu mengatakan bahwa China sebaiknya tidak membawa masalah tersebut ke WTO karena akan membutuhkan waktu penyelesaian yang lama. Menurut Mei, “*America will achieve its goals if China tries to resolve this dispute through the WTO*”.¹⁷ Meski demikian, China tetap melaporkan AS ke DSB WTO mengenai kasus ban produksi China. Oleh karena itu, sengketa dagang antara China dan AS pada kasus ini menjadi berbeda sehingga menarik perhatian penulis untuk meneliti lebih lanjut. Berdasarkan penjelasan di atas, tesis ini akan membahas permasalahan: **mengapa pemerintah China mengajukan AS ke *Dispute Settelement Body* WTO setelah AS memutuskan untuk menaikkan tarif impor ban produksi China?**

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. mengetahui alasan pemerintah China mengajukan AS ke DSB WTO.
- b. mengetahui dampak keputusan pemerintah AS untuk menaikkan tarif impor ban produksi China terhadap industri ban China.
- c. mengetahui proses penyelesaian sengketa dagang antara AS dan China dalam kenaikan tarif impor ban produksi China.

¹⁶ Wall Street Journal, “*China Strikes Back on Trade --- Beijing Threatens U.S. Chicken, Car Parts After Washington Slaps Stiff Tariffs on Tires*”, Wall Street Journal. (Eastern edition). New York, N.Y: Publikasi Koran terbit 14 September 2009. Halaman A.1 diakses dari <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1858413171&sid=2&Fmt=3&clientId=45625&RQT=309&VName=PQD> pada 12 February 2011, pukul 20.20 WIB.

¹⁷ *Ibid.*

1.4 Manfaat Penelitian

Mengacu pada tujuan penelitian di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberi dua manfaat, yaitu:

- a. Manfaat teoritis: memperkaya pemahaman konsep dan teori yang mendukung perkembangan ilmu hubungan internasional, khususnya di bidang ekonomi politik internasional dan hubungan dagang antara China – AS di WTO.
- b. Manfaat praktis: memberikan informasi yang berguna bagi pemerintah atau peneliti Indonesia, terlebih mengenai kebijakan perdagangan internasional di bidang industri ban.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Tinjauan Pustaka

Permasalahan mengenai hubungan perdagangan antar negara telah banyak dibahas oleh berbagai akademisi. Hampir di setiap hubungan perdagangan terjadi sengketa yang terkadang mengakibatkan hubungan kedua negara terganggu. Perdagangan internasional adalah salah satu cara sebuah negara memperoleh pendapatan. Semakin tinggi ekspor sebuah negara, semakin besar keuntungan yang didapat negara tersebut. Sejak mereformasi ekonominya pada tahun 1978, China muncul sebagai negara pengekspor berbagai kebutuhan dengan harga murah. Semakin membaiknya kualitas produk China tersebut membuat masyarakat dunia beralih membeli barang-barang produksi China dibanding negara lain. Dalam buku *U.S-China Trade Disputes: Rising Tide, Rising Stakes* (2006) karya **Gary Clyde Hufbauer** dkk, sejak menjadi anggota WTO, China muncul sebagai kekuatan utama dalam produksi dan perdagangan global. Pada tahun 2005, China menjadi kekuatan ekonomi keenam dunia dan menjadi partner dagang terbesar ketiga bagi AS. Setelah itu, perdagangan China terus meningkat. Defisit neraca perdagangan China dan AS semakin melebar dan sulit untuk dikejar AS. Semakin kuatnya perekonomian dan perdagangan China membuat hubungan ekonomi kedua negara ini semakin kompleks dan rumit. Defisit yang dialami AS membuat permasalahan perdagangan dengan China menjadi perdebatan sampai

pada tingkat politik. Kebijakan perdagangan kedua negara ini pun saling mewakili kepentingan nasional yang semakin bertentangan. Oleh karenanya, sengketa perdagangan kedua negara semakin sering terjadi baik pada tingkat bilateral ataupun sampai akhirnya diajukan ke DSB WTO. Di dalam buku ini, dibahas beberapa sengketa perdagangan antar kedua negara. Permasalahan tersebut seperti revaluasi renminbi, tekstil dan pakaian, HaKI, masalah minyak dengan CNOOC, *semiconductor chips*, otomotif, dan anti-dumping. Diantara masalah tersebut, sengketa yang paling besar dan penting adalah mengenai nilai renminbi. Menurut AS, rendahnya nilai renminbi yang ditetapkan China membuat semua harga ekspor produksi China murah sehingga laku dipasaran. Nilai renminbi juga membuat defisit perdagangan yang diderita AS semakin besar. Oleh sebab itu, sengketa perdagangan China dan AS lebih banyak didominasi oleh nilai tukar mata uang meskipun beberapa sektor lain juga sering dibahas.

Seperti halnya **Hufbauer, Wyne M. Morisson** dalam *China-U.S. Trade Issues, Congressional Research Service* (2011) membahas mengenai perkembangan hubungan dagang antara China dan AS. Defisit perdagangan AS dengan China terus melambung. Pada tahun 1990 defisit AS sebesar 10 miliar dollar, akan tetapi pada tahun 2010 membengkak menjadi 273 miliar dollar. Transisi China dari negara *non-market economy* menjadi *market economy* menurut Morisson belum sepenuhnya selesai, namun friksi kedua negara di sektor perdagangan semakin tinggi. Sejak China menjadi anggota WTO saat ini, menurut AS masih banyak perjanjian-perjanjian yang belum diimplementasikan China. Seperti masih buruknya perlindungan terhadap HaKI, peran negara yang masih tinggi pada sektor industri, dan diskriminasi pemerintah China terhadap perusahaan asing. Oleh karenanya, AS sering mengajukan China ke DSB WTO. Beberapa permasalahan di dalam DSB WTO seperti pemerintah China memberikan subsidi untuk mendorong industri tenaga angin, penggunaan hukum *trade remedy* untuk melindungi industri dalam negeri, dan pembatasan di dalam sektor jasa. Beberapa anggota Kongres AS berpendapat bahwa tindakan China tersebut tidak dapat ditolerir lagi sehingga harus dilakukan tindakan tegas terhadap China untuk melindungi industri AS. Permasalahan dengan China ini menjadi pembahasan penting dalam Kongres AS. Beberapa rancangan undang-

undang telah dibuat oleh Kongres AS khusus mengenai sengketa perdagangan dengan China.

Menurut **Handel Jones** dalam *Chinamerica Why the Future of America is China* (2010), China telah menyerap dalam jumlah besar semua bahan-bahan mentah seperti batu bara, minyak, bijih besi, kayu, dan berbagai komoditas dari negara-negara berkembang yang kaya sumber daya alam. Barang-barang tersebut kemudian diolah menjadi berbagai barang kebutuhan seperti pakaian, televisi, laptop, otomobil, dan lain-lain. Selama beberapa dekade, AS mengimpor dan semakin tergantung dengan produk-produk China. Hal ini membuat AS mengalami defisit perdagangan yang semakin besar nilainya dengan China. Pada tahun 2008, defisit perdagangan AS mencapai 700 miliar dollar karena selama 20 tahun terus mengalami neraca yang defisit. Ditambah lagi kebijakan pemerintah AS yang meningkatkan konsumsi tanpa menstimulasi sektor manufaktur dalam negerinya. Pada 1950 – 1970, AS memiliki perusahaan otomotif terbesar dunia. Meskipun perusahaan mobil itu penjualan ke luar negerinya tidak besar namun pasar domestik AS sendiri telah sangat besar. General Motors (GM), Ford, dan Chrysler adalah perusahaan-perusahaan otomotif kebanggaan AS yang masa kejayaannya berakhir saat Krisis Global 2008. Ford dan GM sebelumnya adalah industri manufaktur yang terintegrasi dengan kata lain semua komponen-komponen yang dibutuhkan untuk membuat mobil dan motor diproduksi sendiri. Akan tetapi, selama 10 tahun terakhir, GM dan Ford mulai bekerjasama dengan perusahaan-perusahaan lain sebagai pemasok komponen-komponen yang dibutuhkan. Salah satu mitranya adalah China yang pada awalnya hanya memasok komponen-komponen dasar yang dibutuhkan, namun kemudian menyuplai berbagai komponen lain. Keberhasilan perekonomian China memberi dampak negatif bagi AS terlebih saat ini berbagai produk dunia dibanjiri label “made in China”. Jones memberikan 3 langkah yang harus dilakukan AS agar dapat menyeimbangkan kekuatan China di masa mendatang: (1) mengurangi impor dan meningkatkan ekspor untuk memperoleh neraca perdagangan positif; (2) mengurangi defisit pemerintah; (3) meningkatkan sektor industri yang memakmurkan seperti jasa, manufaktur komponen ekspor.

1.5.2 Kerangka Teori

Perspektif yang akan digunakan dalam menganalisis alasan mengapa China mengajukan AS ke DSB WTO adalah merkantilisme. Pada masa lampau, merkantilisme didefinisikan sebagai keinginan negara untuk meningkatkan surplus perdagangan agar jumlah kekayaan ikut meningkat. Secara sempit, merkantilisme diartikan sebagai upaya negara untuk meningkatkan ekspor dan membatasi impor sehingga memperoleh surplus perdagangan yang dapat digunakan untuk menciptakan kekayaan (*wealth*) dan kekuasaan (*power*).¹⁸ Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa dalam perspektif merkantilisme peran negara sangat penting di dalam perekonomian. Demi menambah dan menjaga keberlangsungan kekayaan dan kekuasaannya, negara tidak hanya melakukan intervensi terhadap perkembangan ekonomi dalam negeri, tapi juga perekonomian internasional. Paham merkantilis sejalan dengan realisme yang berpendapat bahwa sistem internasional bersifat anarki sehingga tidak ada satupun yang dapat menjamin keamanan setiap negara-bangsa. Oleh karenanya negara perlu terlibat dalam sistem pasar demi kepentingan nasional.

Karakteristik kaum merkantilis secara umum yaitu¹⁹: 1) kekayaan adalah sumber bagi kekuasaan yang dapat digunakan baik untuk menjaga keamanan negara atau melakukan agresi ke negara lain, 2) kekuasaan adalah sumber untuk memperoleh atau memiliki kekayaan, 3) memperoleh kekayaan dan kekuasaan adalah tujuan akhir dari kebijakan-kebijakan nasional yang dijalankan, 4) meski tujuan akhir yaitu memperoleh kekuasaan dan kekayaan, namun dalam beberapa keadaan tertentu, ekonomi lebih sering dikorbankan untuk mengejar sekuritisasi militer yang dianggap dapat memperpanjang kemakmuran pada masa mendatang.

Pandangan mengenai merkantilisme tidak terlepas dari Alexander Hamilton yang juga merupakan salah satu Bapak pendiri AS. Ia berpendapat bahwa untuk memaksimalkan industrialisasi di AS, harus dilakukan proteksi perdagangan yang bertujuan melindungi industri dalam negeri dari kompetisi dengan negara lain. Sepaham dengan Hamilton, ekonom asal Jerman Friedrich

¹⁸ David N. Balaam dan Michael Veseth, *Introduction to International Political Economy*. Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1996, hal. 22.

¹⁹ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, New Jersey, 1987, hal. 32.

List percaya bahwa tindakan negara dibutuhkan untuk mendukung sektor produktif seperti pendidikan, teknologi, dan industri. Sektor industri dianggap mampu mengembangkan keterampilan manusia sehingga dapat menambah kekayaan. Selain itu, industri merupakan hal yang penting karena **pertama** mereka percaya bahwa sektor industri memberi dampak baik terhadap ekonomi yang akan membawa pada kemajuan negara secara keseluruhan. **Kedua**, kepemilikan terhadap suatu industri diasosiasikan dengan swasembada ekonomi dan otonomi politik. **Ketiga**, yang juga merupakan hal paling penting yaitu industri merupakan dasar dari kekuatan militer dan pusat dari sekuritisasi nasional di dunia modern.²⁰ Hampir di setiap pemerintahan, termasuk yang beraliran liberal, memiliki kebijakan untuk memajukan industrinya.

Pandangan Hamilton dan List yang mengutamakan peran negara dalam perekonomian disebut juga nasionalisme ekonomi. Di dalam nasionalisme ekonomi, kebijakan-kebijakan ekonomi yang diambil oleh sebuah negara harus sejalan dengan kepentingan nasional. Merkantilisme saat ini berkembang menjadi neomerkantilisme yang merupakan berbagai upaya yang dilakukan negara untuk memperoleh keuntungan dari sektor industri terutama setelah tingkat interdependensi ekonomi dan politik antar negara di dunia semakin tinggi.

Neomerkantilisme mulai diterapkan di beberapa negara setelah Perang Dunia II, namun AS beserta aliansinya berusaha meliberalkan sistem ekonomi internasional. Akan tetapi, upaya tersebut tidak berhasil karena penerapan sistem liberal penuh dalam kebijakan-kebijakan ekonomi domestik dan internasional membuat negara ragu terhadap keberlangsungan dan kestabilan pertumbuhan ekonomi yang telah dicapai.²¹ Selain itu, meningkatnya interdependensi antar negara membuat para pembuat kebijakan kesulitan untuk memisahkan kebijakan yang satu dengan yang lain.

Menurut Gilpin, interdependensi memiliki berbagai definisi berbeda. Gilpin menggunakan definisi Richard Cooper untuk mendefinisikan ketergantungan ekonomi. Interdependensi adalah sebuah keadaan dimana negara saling bergantung satu sama lain atau disebut juga mutual interdependensi.

²⁰ *Ibid.*, hal. 33.

²¹ David N. Balaam, *Op.Cit.*, hal. 28.

Keohane dan Nye (1977) menambahkan bahwa ketergantungan ekonomi dapat pula merujuk pada “*power relationship*” yang oleh Albert Hirschman disebut ‘*vulnerability interdependence*’.

Menurut Cooper ketergantungan antar dua negara akan semakin tinggi dan sensitif jika hasil transaksi perdagangan mereka ikut mempengaruhi perkembangan ekonomi meskipun tingkat perdagangan mereka masih dalam level rendah. Sebaliknya, tingkat interdependensi akan rendah jika transaksi perdagangan tidak sensitif terhadap harga dan hasil perdagangan tidak mempengaruhi perkembangan kedua negara tersebut.²²

Interdependensi membuat batas antara permasalahan ekonomi domestik dan internasional semakin kabur sehingga negara tidak dapat melepaskan begitu saja permasalahan-permasalahan yang terjadi agar pertumbuhan ekonomi tetap baik dan stabil. Oleh karenanya, perlu dibangun sistem perdagangan internasional yang kokoh dan stabil untuk mengatur proteksi perdagangan, moneter, investasi, dan kebijakan-kebijakan ekonomi lain yang terkait dengan paham nasionalisme ekonomi.²³ Saat Perang Dingin berlangsung, AS mengalami kesulitan dalam meliberalkan sistem perdagangan internasional karena harus menghadapi penyebaran aliran komunisme. AS kemudian melarang aliansinya melakukan hubungan dagang dengan negara-negara yang beraliran komunis, tindakan yang dipengaruhi oleh paham merkantilisme.

Tingkat ketergantungan antar negara yang semakin tinggi membuat kompetisi semakin tinggi. Perdagangan merupakan kegiatan ekonomi tertua yang juga paling penting bagi negara. Menurut kaum merkantilis, dalam kompetisi nasional keuntungan relatif lebih penting dibanding keuntungan mutual.²⁴ Oleh karenanya, negara-negara industri maju berupaya mengubah aturan-aturan yang terdapat dalam rejim ekonomi internasional agar mereka memperoleh keuntungan namun tetap memperoleh pengakuan dari negara lain.

Menurut John Ruggie, rejim adalah sekumpulan ekspektasi, undang-undang, peraturan, rencana, komitmen finansial yang telah disetujui oleh

²² Robert O. Keohane dan Joseph S. Nye, *International Interdependence and Intergration*, 1975, hal. 389.

²³ David N. Balaam, *Op. Cit.*, hal. 28.

²⁴ Gilpin, *Op. Cit.*, hal. 33.

sekolompok negara.²⁵ Karena disetujui oleh sekelompok negara, maka dibutuhkan definisi yang mencakup tingkat internasional yang oleh Krasner disebut rejim internasional. Rejim internasional adalah seperangkat prinsip-prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan yang bersifat eksplisit dan implisit.²⁶ Rejim internasional haruslah telah mendapat kesepakatan dari tingkat internasional. Prinsip-prinsip yang dianut dalam rejim internasional terdiri atas fakta, hubungan sebab-akibat, dan kejujuran. Sementara norma-norma yang digunakan adalah standar dari sikap yang sesuai dengan ketentuan akan hak dan kewajiban. Menurut Krasner, aturan-aturan adalah preskripsi spesifik tentang tindakan yang akan atau harus diambil. Dan prosedur pengambilan keputusan adalah kebiasaan yang dilakukan dalam membuat dan mengimplementasikan keputusan bersama.²⁷

Terdapat berbagai macam rejim, seperti rejim perdagangan (GATT yang kemudian menjadi WTO), moneter (*International Monetary Fund/IMF*), pengembangan ekonomi (*World Bank* dan *ASEAN Development Bank/ADB*), dan lain sebagainya. Oleh karenanya, rejim lebih dari sekedar perjanjian yang dilakukan dalam jangka pendek.

1.6 Asumsi

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka penulis membuat asumsi sebagai berikut:

- Impor ban produksi China ke AS memberi dampak negatif bagi industri ban dalam negeri, sehingga AS memutuskan menaikkan tarif impornya
- Kenaikan tarif impor ban produksi China yang dilakukan AS telah mengganggu kepentingan nasional ekonomi China
- China mengajukan AS ke DSB WTO karena menganggap tindakan yang dilakukan AS tidak sesuai dengan prinsip yang dianut WTO.
- Posisi AS dalam rejim WTO sangat kuat, sehingga akan menyulitkan bagi China untuk memenangkan sengketa dagang dengan AS.

²⁵ *Ibid.*, hal. 57.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

1.7 Hipotesis

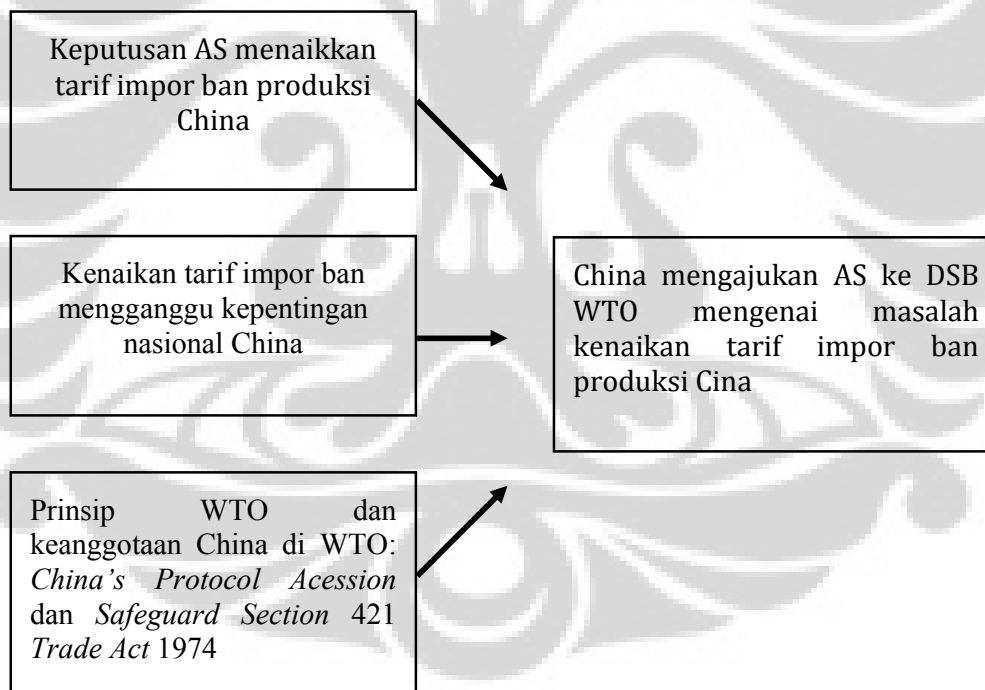
Berdasarkan uraian sebelumnya, maka penulis mengambil beberapa hipotesis di dalam penelitian ini, yaitu:

- Keputusan AS menaikkan tarif impor ban produksi China karena jumlah impornya telah mengganggu pasar dan industri domestik AS.
- Kenaikan tarif impor ban produksi China yang dilakukan AS telah mengganggu kepentingan nasional ekonomi China.
- Keputusan AS menaikkan tarif impor terhadap China telah sesuai dengan *China's Protocol Acession* dan *Safeguard Section 421 Trade Act 1974* yang ditandatangani China saat ingin menjadi anggota WTO.

1.8 Model Analisis

Variabel Independen

Variabel Dependen



1.9 Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat kualitatif melalui penelusuran informasi dan data primer maupun sekunder. Penelusuran data ini akan dilakukan melalui studi pustaka. Data primer didapat dari berbagai data resmi dari pemerintah China, AS dan negara lainnya melalui situs resmi. Sementara data sekunder didapat dari jurnal maupun buku. Selain itu, informasi dan data juga diperoleh dari situs-situs valid yang relevan bagi penelitian ini. Penelusuran data dilakukan di website resmi pemerintah China dan AS, Perpustakaan Nasional WTO Kementerian Perdagangan RI, Information Resource Center Kedutaan Amerika Serikat, Unit Perpustakaan dan Dokumentasi Hubungan Internasional (UPDHI), Miriam Budiardjo Resource Center (MBRC), Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia, Center for Chinese Studies FIB UI, dan koleksi pribadi dan lainnya.

1.10 Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini dibagi ke dalam 5 (lima) bagian dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

- BAB 1 Pendahuluan

Meliputi latar belakang masalah, rumusan permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pemikiran yang terdiri atas tinjauan pustaka dan kerangka teori, asumsi, hipotesis, model analisis, metode penelitian, dan sistematika penulisan

- BAB 2 Rejim WTO dan Keanggotaan China di WTO

Memberikan deskripsi mengenai prinsip-prinsip yang harus dijalankan oleh setiap anggota WTO; cara penyelesaian sengketa perdagangan di WTO; dan proses negosiasi China menjadi anggota WTO dengan menandatangani *China's Protocol Acession* dan kesepakatan dengan AS mengenai Safeguard Section 421 Trade Act 1974.

- BAB 3 Sengketa Perdagangan China dan AS di WTO

Memberikan deskripsi mengenai sengketa perdagangan China dan AS di WTO, defisit perdagangan yang dialami AS terhadap China, sengketa perdagangan ban yang terjadi di kedua negara, kronologis sengketa impor ban di WTO dan hasil keputusan DSB WTO.

- BAB 4 Pengaduan China ke WTO Mengenai Kenaikan Tarif Ban Impor Produksi China Oleh AS
Merupakan bab analisis yang menjelaskan alasan pemerintah China mengajukan AS ke Badan Penyelesaian Sengketa WTO.
- BAB 5 Kesimpulan
Merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran dari penelitian yang dilakukan.



BAB 2

REJIM WTO DAN KEANGGOTAAN CHINA DI WTO

Bab ini akan menjelaskan mengenai prinsip-prinsip yang dianut oleh WTO yang harus dipatuhi oleh setiap anggotanya. WTO adalah organisasi internasional yang khusus menangani perdagangan yang saat ini jumlah anggotanya lebih dari 140 negara. Untuk mendorong liberalisasi perekonomian dunia, AS melakukan pertemuan di Bretton Woods AS pada Juli 1944. Konferensi Breton Woods ini membentuk 3 organisasi penting yang akan mendukung stabilitas perekonomian dunia, yaitu: *International Monetary Fund (IMF)* untuk menjamin stabilitas moneter dunia; *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)* atau Bank Dunia yang bertujuan membantu pertumbuhan ekonomi dunia; dan *International Trade Organization (ITO)* untuk mendorong liberalisasi perdagangan dunia. Akan tetapi, pemerintah AS menolak pembentukan ITO karena organisasi itu dikhawatirkan akan menggerogoti kedaulatan negara. ITO kemudian diganti dengan *General Agreement on Tariff and Trade (GATT)* yang peraturannya lebih longgar.

GATT adalah upaya masyarakat internasional untuk mendirikan suatu badan internasional yang mengakomodasi perdagangan pasca Perang Dunia II. Lembaga perdagangan ini memiliki unsur-unsur yang terdapat di dalam rejim yaitu yakni prinsip, norma, peraturan, dan prosedur pembuatan keputusan. GATT memiliki aturan untuk menjamin kelancaran perdagangan internasional yang terbuka. Setelah Putaran Uruguay, GATT berubah menjadi WTO agar lembaga perdagangan ini menjadi lebih terstruktur dan solid. Meski berubah menjadi organisasi perdagangan dunia, namun WTO masih memegang prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan dalam GATT. Berbeda dengan GATT, WTO memiliki badan khusus yang menangani sengketa perdagangan antar anggotanya. Globalisasi membuat interaksi setiap negara semakin tinggi, termasuk dalam perdagangan. Oleh karenanya, di dalam bab ini akan dijelaskan pula mengenai prosedur melakukan sengketa dengan negara lain dan penyelesaiannya. Pada bab ini pula akan dijelaskan mengenai keanggotaan China di WTO. Hal ini menjadi penting dalam penelitian ini karena proses China untuk menjadi anggota membutuhkan waktu

15 tahun. Untuk menjadi anggota, China menandatangani *Protocol Accession* yang berisi berbagai perubahan yang harus dilakukan China setelah menjadi anggota.

2.1 Peraturan WTO

Prinsip-prinsip dasar yang harus dipatuhi oleh setiap anggota WTO adalah sebagai berikut¹:

1. *Most-Favored-Nation* (MFN) atau Non-diskriminasi

Prinsip MFN atau non-diskriminasi tercantum dalam Pasal I yang menyebutkan bahwa apabila suatu negara anggota memberikan konsesi kepada suatu negara anggota lainnya, maka konsesi tersebut harus diberikan kepada negara anggota lain tanpa diskriminasi. Dengan kata lain, satu negara tidak boleh diperlakukan lebih baik atau lebih buruk dari negara lain. Prinsip ini merupakan prinsip utama yang wajib dijalankan oleh semua anggota WTO. Akan tetapi, terdapat pengecualian dari prinsip ini yang diberikan terhadap kasus-kasus tertentu, seperti pada perjanjian perdagangan regional dalam bentuk *custom union* atau *free trade area* dan negara-negara berkembang.²

2. *National Treatment*

Prinsip ini tercantum dalam Pasal III di dalam aturan WTO. Prinsip *national treatment* merupakan sisi lain dari non-diskriminasi, yaitu suatu produk atau barang yang diimpor dari negara lain tidak boleh diberi perlakuan berbeda dengan produksi dalam negeri. Tujuan prinsip ini agar tidak terjadi proteksi terhadap produksi dalam negeri.

3. Transparansi

Prinsip ketiga dalam WTO yang juga tercantum dalam Pasal X adalah transparansi. Prinsip ini mewajibkan semua ketentuan yang dikeluarkan oleh suatu negara anggota yang menyangkut perdagangan internasional harus dipublikasikan sehingga diketahui oleh negara anggota lainnya.

¹ H.S. Kartadjoemena, *GATT, WTO, dan Hasil Uruguay Round*, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, 1997, hal. 17.

² H.S. Kartadjoemena, *GATT dan WTO: Sistem, Forum, dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, 1996, hal. 109.

4. Persaingan yang Adil

Prinsip GATT juga menerapkan persaingan yang adil (*fair competition*).³ Semakin meningkatnya penerapan subsidi untuk ekspor dan dumping, GATT kemudian menetapkan aturan main untuk menghadapi masalah tersebut. Untuk menghadapi dumping dan subsidi ekspor, negara pengimpor memperoleh hak untuk mengenakan *anti-dumping duties* dan *countervailing duties* sebagai tindakan balasan terhadap negara yang melakukan dumping atau subsidi ekspor.

5. Larangan Terhadap Restriksi Kuantitatif

Prinsip ini tercantum dalam Pasal XI yang menyebutkan setiap negara anggota tidak diperbolehkan menerapkan pembatasan impor atau ekspor melalui kuota atau lisensi. Pembatasan atau hambatan perdagangan hanya diperbolehkan melalui tarif, pajak, atau sejenisnya. Larangan ini menjadi penting karena saat GATT didirikan, pembatasan kuantitatif merupakan hambatan paling serius dan paling sering ditemui pada masa Depresi Besar tahun 1930-an.⁴

Meski demikian, pengecualian diberikan dalam larangan penerapan restriksi kuantitatif yaitu kepada negara anggota yang menghadapi masalah dalam neraca pembayaran yang tercantum dalam Pasal XII.⁵ Dalam pasal tersebut disebutkan aturan mengenai langkah pembatasan kuantitatif yaitu tidak boleh melampaui batas waktu yang diperlukan untuk mengatasi neraca pembayaran dan dilakukan secara bertahap. Setelah permasalahan dalam neraca pembayaran suatu negara telah diatasi, maka restriksi kuota harus segera dicabut. Pengecualian ini juga diberikan kepada negara berkembang untuk mencegah mengecilnya cadangan devisa yang dimiliki akibat peningkatan impor.

6. Restriksi Terhadap Safeguard

Prinsip ini bertujuan untuk melindungi kesulitan serius dalam neraca pembayaran suatu negara anggota, sehingga diperbolehkan melakukan pembatasan kuantitatif baik jumlah atau nilai barang yang diimpor dengan syarat-syarat tertentu.

³ *Ibid.*, hal. 111.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

7. *Special and Differential Treatment*

Pada dasarnya negara-negara maju mengakui bahwa negara-negara berkembang perlu mendapatkan kesempatan untuk meningkatkan perannya dalam perdagangan dunia. Oleh karena itu, negara maju tidak menuntut resiprositas dalam negosiasi dengan negara berkembang dan memberikan prioritas pada penghapusan hambatan perdagangan yang menyangkut kepentingan negara berkembang. Prinsip ini tercantum dalam Pasal XXXVI – XXXVIII

GATT juga memiliki pengecualian selain mengenai masalah neraca pembayaran, beberapa ketentuan yang diatur oleh GATT yaitu⁶:

i. *Waiver*

Salah satu pengecualian yang diperoleh *original members* pendiri GATT adalah mengenai *waiver* yaitu izin penerapan aturan yang bertentangan dengan GATT, karena legislasi yang sudah berlaku sebelum perjanjian GATT tahun 1947. Pasal XXV mengatur langkah-langkah penerapan *waiver*.

ii. Perubahan dalam *Tarif Schedule*

Berdasarkan Pasal XXVIII, perubahan tingkat tarif dapat dilakukan setelah melalui negosiasi dengan pihak yang berkepentingan agar dapat memberikan kompensasi terhadap perubahan dalam tingkat tarif.

iii. Pengecualian untuk *Free Trade Area* dan *Custom Union*

Pengecualian dalam prinsip non-diskriminasi dapat diperoleh bagi dua negara atau lebih yang ingin membentuk *free trade area* (FTA) dan *customs union*. Negara yang terlibat dalam mendirikan FTA atau *customs union* akan saling memberikan preferensi satu sama lain yang merupakan pelanggaran terhadap prinsip non-diskriminasi. Akan tetapi, preferensi diijinkan asalkan FTA mencakup sektor yang luas dan bukan merupakan *market sharing arrangement* atau beberapa sektor saja. Selain itu, di dalam FTA tersebut tidak diterapkan proteksi yang melebihi tingkat yang sudah berlaku.

iv. *Infant Industry Protection*

Perlindungan terhadap industri kecil dapat dilakukan dengan syarat mendapat persetujuan dari *Contracting Parties*. Akan tetapi, semakin tingginya persaingan perdagangan membuat pengecualian untuk *infant industries* semakin sulit diperoleh.

⁶ *Ibid.*, hal. 132.

v. *Safeguard*

Safeguard adalah langkah darurat untuk melakukan pembatasan impor secara darurat untuk menghindari dampak yang merugikan bagi industri domestik. Dalam keadaan normal, setiap anggota tidak diperbolehkan melakukan pembatasan impor karena melanggar prinsip perdagangan bebas. Akan tetapi, mekanisme *safeguard* dapat diterapkan dengan syarat⁷:

- a. terjadi peningkatan impor yang tinggi dan mendadak sehingga dapat menimbulkan *serious injury* bagi industri domestik.
- b. negara yang mendapatkan tindakan *safeguard*, yaitu yang terkena pembatasan ekspor, harus diberikan kompensasi
- c. pembatasan yang dilakukan adalah pada tarif dan dapat pula pembatasan kuantitatif.
- d. dilakukan dengan cara non-diskriminatif
- e. jangka waktu maksimal 8 tahun saat pertama kali kebijakan diterapkan atau 5 tahun setelah tanggal perjanjian ini diberlakukan.
- f. tidak dapat diterapkan kepada suatu produk yang pernah dikenai *safeguard* sebelumnya, kecuali tindakan *safeguard* telah berlalu dua tahun.

vi. *Anti-Dumping*

Anti-dumping semakin sering dilakukan oleh negara maju ke negara berkembang. Tindakan dumping yaitu apabila terdapat impor yang harganya lebih rendah dari harga yang berlaku di negara asal. Jika hal tersebut terjadi, Pasal VI membolehkan tindakan *countervailing duty* atau bea masuk tambahan yang diterapkan melalui prosedur tertentu. Tindakan ini sebagai balasan (*remedy*) atas kerugian (*injury*) yang diderita oleh usaha atau industri barang sejenis di dalam negeri sebagai akibat dumping yang dilakukan oleh negara pengekspor. Mekanisme ini mudah dilakukan sehingga negara maju dapat menggunakannya untuk menghambat ekspor negara berkembang.

2.2 Keanggotaan China di WTO

Dalam upayanya menjadi anggota WTO, China menyetujui beberapa perjanjian yaitu *Protocol of Accession* dengan WTO dan *Safeguard Section 421 of Trade Act*

⁷ H.S Kartadjoemena, 1997, *Op. Cit.*, hal. 155-168.

1974 dengan WTO. China merupakan negara ekonomi terkuat keenam dunia, memiliki jumlah penduduk terbesar dengan 1,3 milyar orang, dan sistem politik dan ekonomi adalah penggabungan antara paham Marxisme dan prinsip-prinsip pasar bebas.⁸ Saat GATT dibentuk pada tahun 1948, China merupakan salah satu dari 23 anggota awal penandatanganan perjanjian liberalisasi pasar pada saat pembentukan Bretton Woods System. Akan tetapi, kelompok Nasionalis Kuomintang Chiang Kai-Sek dikalahkan dalam revolusi 1949 oleh kelompok Komunis China Mao Zedong. Saat Kuomintang pindah ke Taiwan, pada tahun 1950 ia menyatakan bahwa China menarik diri dari GATT. Sejak saat itu, China tidak termasuk ke dalam sistem perdagangan multilateral selama lebih dari 40 tahun.

Reformasi yang dilakukan oleh Deng Xiaoping pada akhir 1970-an membuat China membuka diri terhadap dunia luar. Kebijakan yang diterapkan China sejak saat itu adalah membebaskan kegiatan ekspor-impor dan mendorong masuknya investasi asing ke China. Sejak 1978, berbagai perusahaan asing telah menanamkan modal dan berinvestasi ke China lebih dari 700 juta dollar AS. Nilai tersebut setara dengan jumlah uang yang dikeluarkan oleh AS untuk membantu pembangunan kembali Eropa Barat pasca Perang Dunia II melalui Marshall Plan.⁹ Dapat dikatakan bahwa orang-orang asing di China telah membangun ratusan ribu pabrik di seluruh negeri dan mempekerjakan puluhan juta orang. Hal ini menunjukkan pentingnya integrasi perekonomian China ke tingkat global, terlebih ke dalam berbagai organisasi internasional. China kemudian menjadi anggota PBB, Bank Dunia (World Bank), IMF (International Monetary Fund), dan lain sebagainya.

Berbagai kemajuan khususnya di bidang ekonomi telah dialami China, namun China masih belum menjadi bagian dari sistem perdagangan internasional yang diformalkan ke dalam WTO. Pada 1986 saat diadakan Putaran Uruguay, China mengajukan diri menjadi anggota GATT. Namun, China harus menjalani negosiasi panjang dengan para anggota GATT, khususnya empat negara penting dalam perdagangan (disebut juga *Quad Powers*) yaitu Kanada, Uni Eropa, Jepang, dan AS.¹⁰

⁸ Deborah Z. Cass, Brett G. Williams, George Barker (Ed), *China and the World Trading System Entering the New Millennium*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, hal. 1.

⁹ Robyn Meredith, *The Elephant and the dragon: the rise of India and China and what it means for all of us*, Norton & Company, Inc., New York, 2008, hal. 10.

¹⁰ Laurence J. Brahm, *Op. Cit.*, hal. 4.

Di dalam negosiasinya, *Quad Powers* tidak hanya membahas tentang perdagangan tapi juga isu-isu lain seperti hak asasi manusia terutama Peristiwa Tiananmen 1989 yang telah membuat proses negosiasi terhenti selama hampir dua setengah tahun. Baru pada awal 1990-an, China mulai aktif kembali bernegosiasi dalam Putaran Uruguay namun gagal memperoleh status sebagai anggota GATT. Hal tersebut membuat China tidak dapat pula disebut sebagai salah satu negara (*original members*) WTO.

Negosiasi dengan AS merupakan yang terumit bagi China. Negosiasi bilateral dengan AS hampir mencapai final pada April 1999, namun AS kemudian mengebom Kedutaan Besar China di Belgrade pada bulan Mei. Kesepakatan bilateral akhirnya berhasil dicapai pada November 1999. Selain kasus pengeboman tersebut, hubungan China-AS sempat tegang ketika pesawat mata-mata AS tabrakan dan jatuh di Selat Taiwan, pemerintahan Bush juga secara agresif membentuk *Misille Defense System* atau disebut juga *Star Wars*, dan peristiwa WTC pada 2001.

Selain berbagai peristiwa tersebut, peraturan di WTO mengalami banyak perubahan yang dihasilkan dalam Putaran Uruguay 1986. Negosiasi dalam Putaran Uruguay menjadi sangat berkembang seperti perlindungan terhadap HaKi (*intellectual property protection*), sektor jasa (*services*) termasuk perbankan, teknologi informasi, telekomunikasi, dan lain sebagainya. Di dalam Putaran Uruguay, sistem GATT berubah menjadi organisasi perdagangan yang memiliki aturan-aturan tertentu yang kemudian disebut WTO. Oleh karenanya, persyaratan dan peraturan bagi China agar dapat menjadi anggota WTO bertambah.

Kelompok kerja WTO yang membahas status keanggotaan China dibentuk pada Maret 1987 dan bertemu dengan delegasi China pertama kali pada bulan Oktober 1987. Kedua pihak telah bertemu sampai 20 kali tanpa menghasilkan satupun keputusan mengenai keinginan China menjadi anggota WTO. Saat GATT berubah menjadi WTO pada 1995, proses keanggotaan China dimulai dari awal kembali. Pada saat yang sama, selain China (Republik Rakyat China), terdapat tiga teritori China lain yang juga mengajukan diri menjadi anggota WTO yaitu Chinese-Taipe, China Macau, dan China-Hong Kong. China-Macau dan China-Hong Kong menjadi anggota WTO pada 1 Januari 1995 dan China-Taipe kemudian berhasil menjadi anggota WTO pada 1 Januari 2002.

Secara keseluruhan, tahap-tahap negosiasi dibagi menjadi tiga bagian¹¹ yaitu 1) negosiasi bilateral dengan setiap anggota WTO mengenai akses pasar, 2) negosiasi multilateral dengan Kelompok Kerja untuk membahas mengenai rancangan protokol dan annexes, termasuk laporan mengenai syarat-syarat keanggotaan China di WTO, dan 3) persetujuan dan pengesahan mengenai syarat-syarat keanggotaan baik dari pihak WTO ataupun pemerintah China.

2.2.1 Negosiasi Bilateral

China harus melakukan negosiasi dengan setiap anggota WTO, yang saat itu berjumlah 44 negara (Uni Eropa dihitung 1 negara). Beberapa negara tertarik melakukan negosiasi bilateral ini karena dengan bergabungnya China ke dalam WTO akan menguntungkan tidak hanya bagi China, tapi juga perusahaan-perusahaan asing. Hambatan-hambatan perdagangan dengan China akan semakin menurun sebagai konsekuensi menjadi anggota WTO. Setelah perjanjian bilateral disepakati, hasilnya lalu diberikan ke WTO untuk diulas dan diolah oleh Kelompok Kerja yang nantinya dijadikan bagian dari kesepakatan multilateral.

Perkembangan negosiasi bilateral dengan negara-negara anggota WTO berjalan lambat dan baru mengalami perkembangan berarti setelah kesepakatan bilateral dengan AS disetujui pada November 1999 dan Uni Eropa pada Mei 2000. AS bahkan akhirnya memberikan status MFN (kini dikenal juga sebagai *Permanent Normal Trade Relations* – PNTR) kepada China pada September 2000. Pemberian status tersebut menguntungkan bagi China karena ia tidak harus melakukan pembaharuan status MFN dengan AS setiap tahun yang ditegaskan dalam amandemen *Jackson-Vanila US Trade Act*.¹²

2.2.1.1 Negosiasi Bilateral China – AS

Salah satu anggota WTO yang menolak keanggotaan China di WTO adalah AS, sedangkan AS sangat berpengaruh di rejim WTO sehingga China memerlukan negosiasi bilateral yang panjang. Dalam negosiasi bilateral China – AS, kedua belah pihak setuju untuk memberlakukan safeguard sementara terhadap China yang disebut *China Specific*

¹¹ Deborah Z. Cass, *Op.Cit.*, hal. 56.

¹² *Ibid.*, hal. 58.

Safeguard. Kesepakatan tersebut selain berlaku setelah China resmi menjadi anggota WTO juga menjadi bagian dalam *Protocol Accession of People's Republic of China* yang tercantum dalam paragraf 16.1, yang berbunyi:

In cases where products of Chinese origin are being imported into the territory of any WTO Member in such increased quantities or under such conditions as to cause or threaten to cause market disruption to the domestic producers of like or directly competitive products, the WTO Member so affected may request consultations with China with a view to seeking a mutually satisfactory solution, including whether the affected WTO Member should pursue application of a measure under the Agreement on Safeguards. Any such request shall be notified immediately to the Committee on Safeguards.

Dalam *Protocol Accession of China* disebutkan pula kriteria *market disruption*, yaitu: kapanpun impor sebuah barang baik secara langsung atau tidak langsung yang berkompetisi dengan barang produksi industri dalam negeri telah meningkat jumlahnya baik absolut atau relatif sehingga menjadi penyebab kerugian (*injury*) signifikan atau mengancam kerugian besar bagi industri domestik.¹³

Untuk menentukan apakah *market disruption* telah terjadi, negara pengimpor harus melihat faktor-faktor yang dianggap objektif seperti volume impor, dampak impor terhadap harga barang kompetitor, dan dampak impor bagi industri dalam negeri yang memproduksi barang serupa. Berdasarkan paragraf 16.1, negara pengimpor yang mengalami *market disruption* dapat meminta konsultasi dengan China untuk memecahkan masalah tersebut, termasuk apakah negara pengimpor harus menentukan langkah-langkah berdasarkan *Agreement on Safeguard* WTO.

Terdapat perbedaan dalam *China-Specific Safeguard* dan *Agreement on Safeguard* WTO. Pada peraturan *safeguard* yang dimuat dalam Pasal XIX GATT 1994 dan WTO *Agreement on Safeguard*, anggota WTO diperbolehkan menerapkan *safeguard* untuk memperbaiki *injury* yang dialami industri dalam negeri akibat produk-produk impor dari negara anggota WTO lain. Sementara pada *China-Specific Safeguard*, anggota WTO dimungkinkan untuk menerapkan *safeguard* yang lebih ketat berdasarkan ketentuan *safeguard* WTO terhadap China. Selain itu dalam ketentuan *China-Specific Safeguard*, *safeguard* hanya diterapkan pada produk-produk yang

¹³ Jeanne J. Grimmer. *Chinese Tire Imports: Section 421 Safeguard and the World Trade Organization* (WTO), 31 Januari 2011, CRS Report For Congress, hal. 8.

berasal dari China. Berbeda dengan aturan *safeguard* WTO dimana ketentuan *safeguard* hanya diberlakukan pada jenis produk bukan asal negara produk.

Selain PRC *Protocol Accession*, China menyetujui kesepakatan dengan AS mengenai *safeguard* yang dimuat dalam *Section 421 of Trade Act 1974*. Kesepakatan ini disetujui pada Oktober tahun 2000, tidak lama sebelum China akhirnya resmi menjadi anggota WTO. Section 421 adalah peraturan khusus yang dibuat untuk mengatasi terjadinya masalah kenaikan impor dari China di masa mendatang.¹⁴ Hal ini dilakukan karena barang produksi China yang semakin kompetitif dan disukai pasar sehingga dapat mengancam barang-barang produksi AS. Seperti *China's Protocol Accession*, Section 421 akan berakhir pada 10 Desember 2013.

Section 421 didasarkan pada *Section 406 of the Trade Act* yang memberikan otoritas untuk membatasi impor karena terjadi *market disruption* yang disebabkan oleh produk impor dari negara-negara komunis. Section 406 merupakan turunan dari *Section 201 of the Trade Act 1974* yang berisi aturan umum *safeguard*. Dalam Section 201, Presiden AS diberi kekuasaan untuk melakukan pembatasan impor atau mengambil tindakan lain jika USITC menemukan bukti bahwa impor telah membahayakan industri dalam negeri, terutama bagi produk-produk penting AS.

Seperti Section 201, Section 421 juga memberikan kekuasaan bagi Presiden AS untuk melakukan tindakan jika terjadi *injury* terhadap industri dan pasar domestik AS seperti yang disebutkan berikut ini:

*If a product of the People's Republic of China is being imported into the United States in such increased quantities or under such conditions as to cause or threaten to cause market disruption to the domestic producers of a like or directly competitive product, the President shall, in accordance with the provisions of this section, proclaim increased duties or other import restrictions with respect to such product, to the extent and for such period as the President considers necessary to prevent or remedy the market disruption.*¹⁵

Section 421 dapat diberlakukan jika salah satu dari empat institusi berikut ini menginginkan *safeguard* diberlakukan, yaitu: 1) melalui petisi –yang diberikan oleh asosiasi perdagangan, firma, persatuan resmi, atau kelompok kerja yang mewakili

¹⁴ Jeanne J. Grimmett, *Loc.Cit.*, hal. 10.

¹⁵ Jeanne J. Grimmett. *Loc.Cit.*, hal 11

industri, 2) berdasarkan permintaan presiden, 3) *The House Ways* atau *State Finance Committee* mengeluarkan resolusi *safeguard*, atau 4) pernyataan dari USITC sendiri.

Section 421 harus melalui beberapa proses sebelum diberlakukan, yaitu¹⁶:

1. Diawali dari petisi yang dikeluarkan oleh pihak swasta atau pemerintah
2. Dari petisi tersebut, USITC melakukan investigasi mengenai produk impor yang dianggap sebagai masalah.
3. Jika penyelidikan USITC membenarkan adanya market disruption, maka ITC akan melaporkan dan mencantumkan rekomendasi kepada presiden untuk melakukan tindakan perbaikan (*remedy*)
4. Laporan USITC kemudian diserahkan kepada presiden dan US Trade Representative (USTR)
5. Jika Presiden dan USTR menyetujui laporan USITC, maka pihak USTR dan China akan melakukan negosiasi dan mencari solusi pencegahan atau penghentian market disruption
6. Hasil negosiasi USTR – China tersebut kemudian dipresentasikan dan dijadikan bahan rekomendasi kepada presiden untuk mengambil langkah selanjutnya
7. Jika kesepakatan bilateral USTR – China tidak tercapai, presiden berhak memutuskan sendiri tindakan yang harus dilakukan
8. Jika tindakan *remedy* akhirnya disetujui untuk diberlakukan, presiden mengumumkan kenaikan tarif impor atau memberlakukan larangan impor produk asal China kepada masyarakat.
9. Keseluruhan proses tersebut, mulai dari petisi sampai pengumuman keputusan presiden, harus dilakukan dengan jangka waktu 150 hari.

2.2.2 Negosiasi Multilateral

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, sebagian dari kesepakatan multilateral didapatkan dari kesepakatan bilateral yang dilakukan China dengan 44 negara anggota WTO. Panjangnya proses negosiasi membuat China harus terus memperbarui data-data dan informasi yang diberikan kepada WTO seperti regulasi dan berbagai kebijakan-kebijakan perdagangan lain. Setelah melalui puluhan pertemuan, kedua pihak akhirnya melakukan pertemuan terakhir pada 17 September 2001.

¹⁶ *Ibid.*

China dan Kelompok Kerja WTO melakukan kesepakatan dalam berbagai isu seperti ketentuan umum keanggotaan WTO; komitmen yang berhubungan dengan administrasi dalam rejim perdagangan, termasuk keseragaman administrasi, area ekonomi spesial, transparansi, dan *judicial review*; komitmen terhadap non-diskriminasi, perjanjian perdagangan khusus, dan lain sebagainya. Kesepakatan tersebut juga meliputi implementasi TRIPs, dan *Agreement on Textiles and Clothing* (ATC). Sebagai anggota WTO, China juga menjadi bagian dari ATC yang memberikan kuota terhadap impor tekstil. ATC berakhir pada 31 Desember 2004, namun mekanisme *safeguard* berlaku sampai akhir 2008. Mekanisme tersebut memperbolehkan anggota WTO mengambil tindakan untuk mengendalikan impor jika terjadi *market disruption* yang disebabkan oleh impor tekstil produksi China. Isu penting lain yang disepakati yaitu masalah teknis standard regulasi yang mengurus penerapan non-diskriminasi (*national treatment*) terhadap anggota-anggota WTO lain. Untuk mengakomodasi hal tersebut, China berkomitmen untuk menyatukan prosedur administrasi dan evaluasi terhadap barang-barang domestik dan impor melalui *State General Administration of The People Republic of China for Quality Supervision and Inspection of Quarantine* (AQSIQ).¹⁷

China menyetujui perjanjian multilateral yang dimuat dalam *Protocol on the Accession of People's Republic of China* yang dikeluarkan pada 10 November 2001. Di dalam protokol tersebut, setiap anggota WTO dapat menetapkan *safeguard* terhadap produk-produk China untuk menghindari *market disruption* pada industri domestik yang berlaku selama 12 tahun yaitu sampai Desember 2013. Ketentuan tersebut terpisah dari Pasal XIX dari *General Agreement on Tariff and Trade* 1994 (GATT 1994) dan Perjanjian WTO mengenai *safeguard*.¹⁸ Di dalam perjanjian mengenai *safeguard*, setiap anggota WTO dapat menaikkan tarif impor sebagai respon terjadinya *injury* terhadap industri dalam negeri. Akan tetapi, peraturan mengenai *safeguard* dalam Perjanjian WTO jauh lebih ketat dibandingkan *China's Protocol Accession*. Dengan kata lain, setiap anggota WTO dapat menetapkan *safeguard* dengan cara membatasi atau menaikkan tarif impor terhadap produk-produk China. Meskipun hal tersebut terlihat

¹⁷ Deborah Z. Cass, *Op.Cit.*, hal. 60.

¹⁸ Jeanne J. Grimmett, *Loc. Cit.*, hal. 1.

tidak adil, namun itulah satu-satunya jalan bagi China untuk menjadi anggota WTO setelah melewati negosiasi selama 15 tahun.

2.2.3 Persetujuan dan Pengesahan

Setelah rancangan final keanggotaan China telah disetujui oleh Kelompok Kerja dan China, kemudian diserahkan ke *General Council* di Swiss. Akan tetapi, karena bertepatan dengan Konferensi Tingkat Menteri keempat, diputuskan bahwa keputusan akhir mengenai keanggotaan WTO dilakukan saat Putaran Doha. Konferensi tersebut kemudian menyetujui *Decision of Accession and Protocol on terms of People's Republic of China* pada 10 November 2001 dan pada 11 November *Protocol Accession of PRC* diratifikasi. China resmi diterima menjadi anggota WTO ke-143 pada 11 Desember 2001 setelah melakukan negosiasi selama 15 tahun.

2.3 Tata Cara Penyelesaian Sengketa Perdagangan

WTO adalah satu-satunya badan internasional yang mengatur kegiatan perdagangan antar negara. Saat ini, terdapat 153 negara yang bergabung dengan WTO, mulai dari negara ekonomi kuat sampai negara miskin. Besarnya jumlah dan beragamnya anggota WTO membuat sengketa dagang tidak dapat dihindarkan. Sengketa (*dispute*) perdagangan WTO adalah perbedaan yang terjadi antara dua atau lebih negara anggota WTO dimana salah satu anggota menganggap telah terjadi pelanggaran regulasi atau kebijakan yang dilakukan oleh anggota lain sehingga mengganggu kepentingan ekonominya.¹⁹ Dalam banyak kasus, sengketa terjadi ketika negara pengekspor menganggap negara pengimpor memperlakukan barang-barang ekspor atau jasanya secara tidak adil berdasarkan ketentuan WTO. Tahap awal dari upaya sengketa adalah dengan mengajukan konsultasi berupa pembicaraan tertutup antara pihak-pihak yang bersengketa dan biasanya dilakukan di kantor pusat WTO di Jenewa. Setelah masa permintaan konsultasi selesai, kasus sengketa dapat bergulir ke *Dispute Settlement Body* (DSB) kecuali terjadi kesepakatan damai antara negara yang bersengketa.

¹⁹ Peter Gallagher, *Guide to Dispute Settlement*, Kluwer Law International, WTO, The Hague, 2002, hal. 4.

Sengketa perdagangan antar negara selalu terjadi, namun sengketa dagang WTO baru dapat terjadi setelah pemerintah yang bersengketa melaporkannya ke WTO. Sengketa dagang tersebut dapat saja berupa sengketa yang telah lama dan berlarut-larut namun kedua pihak tidak melaporkan ke DSB WTO. Hal ini dikarenakan para anggota WTO disarankan untuk menyelesaikan sengketa mereka sendiri sebelum melaporkan ke DSB. Sehingga para importir, eksportir atau investor melakukan pertemuan-pertemuan dengan pihak pemerintah dan pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa dagang. Sengketa dagang terkadang dapat menimbulkan ketegangan antar negara yang berkonflik karena nilai produk yang disengketakan dapat mencapai puluhan miliar dollar. Penyelesaian satu sengketa di DSB WTO membutuhkan proses yang cukup panjang, serius, dan menghabiskan dana cukup besar khususnya dari pihak penggugat. Proses penyelesaian sengketa umumnya, tanpa proses naik banding, membutuhkan waktu 2,5 tahun. Sementara biaya keseluruhan proses tersebut, mulai dari konsultasi sampai implementasi hasil keputusan sengketa oleh DSB WTO, dapat menghabiskan dana jutaan dolar untuk satu kasus sengketa.²⁰ Pihak penggugat pun membutuhkan beberapa staf khusus yang bekerja penuh hanya untuk mengurus administrasi satu sengketa. Selain itu, pemerintah melalui kementriannya harus menyiapkan data-data, bukti, dan informasi yang dibutuhkan untuk dilaporkan ke panel. Oleh karena itu, negara maju lebih sering mengajukan gugatan ke DSB WTO.

2.3.1 Dasar Mekanisme Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa di WTO didasarkan pada perjanjian GATT. Perjanjian GATT adalah dokumen yuridis yang mencantumkan hak dan kewajiban negara peserta. Serangkaian hak dan kewajiban yang harus dipatuhi tersebut sering menimbulkan sengketa. GATT kemudian menyiapkan tata cara dan prosedur untuk menangani sengketa.

Dalam hukum internasional, masyarakat internasional diberi peluang untuk melakukan penyelesaian sengketa antar negara melalui dua cara yaitu.²¹

²⁰ *Ibid.*, hal. 14.

²¹ H.S Kartadjoemena, *Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa*, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, 2000, hal. 126-127.

1. Proses Yudisial

Proses ini adalah dimana pihak yang bersengketa menerima penyelesaian sengketa yang dirumuskan dan diputuskan oleh pihak ketiga. Proses ini merupakan proses yudisial atau hukum dalam forum berbentuk tribunal. Penyelesaian sengketa menggunakan pihak ketiga dapat berupa arbitrase atau *judicial settlement*. Arbitrase adalah pengadilan khusus yang dibentuk untuk menyelesaikan kasus sengketa. Pengadilan khusus ini terdiri atas arbitrator yaitu orang yang ditunjuk oleh kedua pihak yang bersengketa atas dasar netralitas, kearifan, dan penguasaan substansi mengenai masalah yang ditangani.

Sementara *judicial settlement* adalah pengadilan permanen atau *standing court*. Pihak yang menengahi kasus dalam *judicial settlement* adalah hakim yang dipilih berdasarkan pengalaman dan pengetahuannya di bidang hukum. Keputusan yang diambil baik dari pihak abitrasi atau *judicial settlement* harus berdasarkan hukum yang berlaku. Mereka juga tidak memiliki kekuasaan untuk menentukan apa yang adil dan tidak adil, mereka hanya menginterpretasikan sengketa tersebut dari sudut pandang hukum.

2. Proses Diplomatik

Penyelesaian dengan cara ini merupakan proses non-yudisial atau penyelesaian menggunakan proses diplomatik. Penyelesaian dengan cara ini dilakukan dengan dua cara yaitu penyelesaian sendiri oleh kedua belah pihak atau dibantu oleh pihak ketiga yang dapat berperan aktif ataupun pasif. Dalam penyelesaian dimana pihak ketiga aktif berperan yaitu dengan mediasi atau konsiliasi. Proses mediasi memungkinkan pihak ketiga ikut dalam proses perundingan untuk menyelesaikan sengketa. Akan tetapi, pengambilan keputusan tetap berada di tangan pihak yang bersengketa. Proses konsiliasi adalah proses dimana pihak ketiga diminta menjadi *a commission of persons* yang bertugas menjelaskan fakta yang berkaitan dengan sengketa dan menyusun laporan mengenai penyelesaian sengketa. Dalam laporan tersebut, terdapat pula usulan-usulan penyelesaian sengketa dari pihak ketiga meskipun tidak bersifat mengikat.

Jika pihak ketiga tidak berperan aktif, maka proses yang digunakan yaitu *good offices*. Penyelesaian dengan cara ini adalah dengan meminta bantuan pihak ketiga yang dianggap netral. Pihak ketiga yang melakukan *good offices* bertindak sebagai pendorong

pihak bersengketa untuk mengambil langkah konkret ke arah penyelesaian secara damai. Akan tetapi, pihak ketiga dalam proses ini tidak ikut campur dalam perundingan. Selain menggunakan bantuan pihak ketiga, penyelesaian sengketa dapat pula diselesaikan sendiri melalui negosiasi. Proses ini lebih fleksibel dan tidak terikat dengan ketentuan prosedur.

Dalam GATT, penyelesaian sengketa dilakukan berdasarkan ketetapan GATT sendiri. Terdapat tiga elemen dalam penyelesaian sengketa yaitu *treaty enforcement*, *dispute avoidance*, dan *dispute settlement*.²² Dalam perkembangannya GATT tidak menekankan pada *treaty enforcement* karena tujuan utama GATT adalah penyelesaian bukan *enforcement* (paksaan) seperti dalam konteks hukum pidana terhadap tindakan kriminal. Oleh karena itu, GATT lebih banyak menggunakan cara *dispute avoidance* (penghindaran sengketa) yang jika tidak berhasil lalu menggunakan *dispute settlement*.

2.3.2 Penyelesaian Sengketa dalam Sistem GATT

Dalam teks perjanjian GATT 1947, tidak terdapat uraian rinci mengenai proses penyelesaian sengketa perdagangan antar anggotanya. Hal ini dikarenakan GATT hanya sebagai lembaga pengganti *International Trade Organization* (ITO) yang dibentuk dalam Bretton Woods System pada tahun 1947. ITO ditolak oleh kongres AS karena memiliki hukum yang tegas dan mengikat sehingga dibentuklah GATT yang sifatnya berupa perjanjian perdagangan antar negara (*Contracting Party*). Dalam Perjanjian GATT pun tidak dicantumkan keharusan menyerahkan kasus ke International Court Justice (ICJ) apabila terjadi sengketa, sehingga GATT melakukan beberapa inovasi dalam menghadapi sengketa antar anggotanya.²³

Sistem penyelesaian sengketa GATT dikembangkan dari Pasal XXII dan Pasal XXIII yang uraiannya masih sangat umum. Dari kedua pasal inilah, dapat dikembangkan sistem *dispute settlement* yang digunakan WTO saat ini. Pasal XXII berjudul *consultation*, menyatakan bahwa:

1. *Each contracting party shall accord sympathetic consideration to, and shall accord adequate opportunity for consultation regarding, such representation as may be made by another contracting party with respect to any matter affecting the operation of this agreement*

²² H.S Kartadjoemena, *Op. Cit*, hal. 139.

²³ *Ibid.*, hal. 140.

2. *The Contracting Parties may, at the request of a contracting party, consult with any contracting party or parties in respect to any matter for which it has not been possible to find a satisfactory solution through consultation under paragraph 1.*

Pasal XXII paragraf 1 memberikan ketentuan mengenai langkah pertama yang diambil apabila suatu negara menganggap bahwa terdapat masalah dalam penerapan GATT yaitu melalui konsultasi. Dalam paragraf tersebut, anggota GATT diwajibkan menanggapi secara baik (*sympathetic*) jika ada negara anggota lainnya meminta konsultasi mengenai pelanggaran pada pelaksanaan perjanjian GATT. Paragraf 2 memberikan ketentuan jika langkah pertama tidak memberi hasil. Dalam tahap ini, *Contracting Parties* (GATT secara kolektif atau kelembagaan) dapat mengadakan konsultasi dengan satu atau lebih anggota (*Contracting Party*) mengenai sengketa yang tidak dapat diselesaikan secara memuaskan.

Jika upaya yang telah ditentukan dalam Pasal XXII tidak menemui hasil, maka proses selanjutnya dapat merujuk pada Pasal XXIII. Pasal XXIII berjudul *nullification or impairment*, paragraf 1 berbunyi sebagai berikut:

If any contracting party should consider that any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being nullified or impaired or that the attainment of any objective of the Agreement is being impeded as a result of:

- (a) the failure of another contracting party to carry out its obligations under this agreement, or,*
- (b) the application by another contracting party of any measure, whether or not it conflicts with the provisions of this Agreement, or,*
- (c) the existence of any other situation, the contracting party may, with a view to the satisfactory adjustment of the matter, make written representations or proposals to the other contracting party thus approached shall give sympathetic consideration to the representations or proposals made to it.*

Pasal ini menjelaskan jika suatu negara anggota merasa dirugikan oleh tindakan negara anggota lain berupa “penghapusan” atau “perusakan” konsesi dan keuntungan dari Perjanjian GATT, maka ia berhak meminta penyesuaian yang memuaskan. Jika sengketa tersebut masih belum menemukan penyelesaian, maka Pasal XXIII paragraf 2 menjelaskan langkah dan prosedur yang diperlukan untuk menyelesaikan sengketa. Pasal tersebut menyatakan bahwa:

If no satisfactory adjustment is effected between the contracting parties concerned within a reasonable time, or if the difficulty is of the type in paragraph 1 (c) of this Article, the matter may be referred to the Contracting Parties. The contracting parties shall promptly investigate the matter so referred to them and shall make appropriate recommendations to the contracting parties which they consider to be concerned, or give a ruling on the matter, as appropriate.

GATT sebagai lembaga kemudian wajib menelusuri permasalahan sengketa dan memberikan rekomendasi yang dianggap tepat kepada pihak yang bersengketa atau memberikan *ruling* apabila dianggap tepat. Pada awalnya, instrumen yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa sama dengan cara GATT lainnya yaitu melalui pembentukan *Working Parties* (Kelompok Kerja) yang ditunjuk oleh *Contracting Parties*. Pada 1952 seiring dengan meningkatnya kegiatan GATT maka dibentuk panel untuk menyelesaikan sengketa. Anggota panel tidak bertindak mewakili negara tetapi sebagai individu yang mempunyai keahlian, integritas, dan netralitas terhadap pihak yang bersengketa.²⁴

Prosedur penyelesaian sengketa menurut GATT dimulai dari pembentukan panel setelah sengketa tidak dapat diselesaikan melalui konsultasi dan konsiliasi bilateral. Komposisi panel biasanya terdiri dari tiga hingga lima orang ahli yang dipilih dari negara-negara yang tidak terlibat dalam sengketa dan ditunjuk sebagai pribadi bukan mewakili negaranya. Panelis kemudian bertemu dengan pihak yang terlibat sengketa untuk mendengarkan pandangan dan pendapat. Setelah itu, panel membuat suatu penilaian dari kasus yang dihadapi berdasarkan ketentuan GATT. Laporan panel ini yang berupa kesimpulan dan rekomendasi panel ini kemudian diserahkan ke *Council of Representative*. Persetujuan *Council* mengenai rekomendasi yang diberikan panel diperoleh secara konsensus. Apabila *Council* setuju maka negara-negara yang terlibat sengketa harus menaati rekomendasi yang disarankan. Akan tetapi, jika negara yang dinyatakan “kalah” tidak melaksanakan keputusan *Council* maka negara “pemenang” dapat meminta GATT untuk melakukan retaliasi atau pembalasan. Sejak berdirinya GATT pada tahun 1947 sampai 1986 saat Perundingan Uruguay, terdapat lebih dari 200 kasus sengketa perdagangan antar negara anggotanya. Berikut adalah data sengketa formal dalam GATT yang terjadi pada 1947-1986:²⁵

²⁴ *Ibid.*, hal. 147.

²⁵ *Ibid.*, hal. 149.

Tabel 2.1 Sengketa Formal Dalam GATT Tahun 1947-1986

Kategori Negara Penggugat	Jumlah Kasus	Persentase (%)
Negara Maju	179	76,8
Negara Berkembang yang Relatif Maju (<i>advance developing countrie</i>)	15	6,4
Negara Berkembang	35	15,0
Negara Sosialis (<i>non-market economies</i>)	4	1,8
Jumlah	233	100

Sumber: H.S Kertadjoemena, *GATT dan WTO: Sistem Forum dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*, hal. 149.

Dari tabel tersebut, sebagian besar dari sengketa tersebut diadakan oleh negara-negara maju. Diantara negara maju tersebut, negara yang paling sering mengajukan sengketa adalah AS dan Uni Eropa (UE, yang saat itu masih menjadi Masyarakat Ekonomi Eropa – MEE). Berikut adalah tabel yang memperlihatkan sektor yang menjadi perhatian sengketa oleh kedua negara.²⁶

Tabel 2.2 Kasus Sengketa AS dan UE Berdasarkan Sektor 1947-1986

	Sektor				Total
	Industri	Pertanian	Komoditi Primer	Lain-lain	
AS sebagai penggugat	11	37	4	25	77
AS sebagai tergugat	15	17	2	14	48
UE sebagai penggugat	9	5	3	9	26
UE sebagai tergugat	4	28	0	19	42

Sumber: H.S Kertadjoemena, *GATT dan WTO: Sistem Forum dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*, hal. 149.

Dari tabel tersebut, terlihat bahwa AS menjadi negara anggota yang paling banyak menggugat yaitu sebanyak 77 kasus. Akan tetapi, AS juga menjadi negara yang paling banyak digugat yaitu sebanyak 48 kasus. Berdasarkan tabel tersebut, terlihat bahwa sektor yang paling banyak menjadi sengketa adalah pertanian. Hal ini karena MEE membuat kebijakan *Common Agricultural Policy* (CAP) yang menerapkan banyak subsidi dan proteksi.²⁷ Sektor pertanian Eropa tidak memiliki pertanian yang efisien sehingga sering menerapkan proteksi terselubung yang bertentangan dengan Perjanjian

²⁶ *Ibid.*, hal. 149.

²⁷ *Ibid.*, hal. 150.

GATT. Oleh karenanya, Eropa sebagai pihak yang paling banyak digugat oleh negara lain.

2.3.3 Penyelesaian Sengketa dalam WTO

Putaran Uruguay yang berlangsung dari 1986 – 1994 menghasilkan WTO yang merupakan lembaga penerus GATT. WTO memperoleh perluasan wewenang dan status formal yang dikukuhkan sebagai organisasi internasional sepenuhnya, setara dengan IMF dan Bank Dunia. Perluasan ini membuat WTO menjadi lembaga formal yaitu memiliki sistem penyelesaian sengketa yang terintegrasi dan diperkuat dengan kelembagaan yang lebih formal. Keberhasilan Putaran Uruguay menghasilkan kesepakatan mengenai penyelesaian sengketa antar anggotanya. Mekanisme penerapan penyelesaian sengketa tertuang dalam *Understanding on Rules Procedures Governing the Settlement of Dispute* (DSU). Dalam Putaran Uruguay didirikan pula *the Dispute Settlement Body* (DSB). Dari segi kelembagaan, komponen dari penyelesaian sengketa setelah Putaran Uruguay telah berkembang sebagai berikut.²⁸

1. *Dispute Settlement Body* (DSB)

DSB adalah badan WTO yang mengadministrasikan seluruh kegiatan dan prosedur penyelesaian sengketa. DSB dapat menentukan panel yang secara teknis akan menangani masalah penyelesaian sengketa. Demi transparansi, DSB memberikan informasi kepada *Council WTO* dan berbagai komite yang relevan mengenai perkembangan sengketa. Keputusan yang diambil oleh DSB berdasarkan konsensus, namun konsensus ini berbeda dengan sistem GATT. Dalam konsensus WTO, dikenal *reverse consensus* yaitu ketentuan hasil laporan panel ataupun *the Appellate Body* akan otomatis diterima apabila tidak ada konsensus untuk menolak laporan tersebut. DSB memiliki kekuasaan untuk:²⁹

- a. Menunjuk panelis dan mengadopsi *term of reference* (kerangka acuan) yang dibuat oleh panelis
- b. Mengadopsi atau menolak rekomendasi panel atau *Appellate Body*
- c. Mengawasi implementasi dari rekomendasi-rekomendasi yang telah disetujui

²⁸ H.S Kartadjoemena, *Op. Cit.*, 2000, hal. 191-192.

²⁹ Peter Gallagher, *Op. Cit.*, hal. 44.

- d. Menunjuk arbitrator untuk membuat rekomendasi mengenai jangka waktu yang dibutuhkan dalam penerapan keputusan DSB
- e. Melakukan retaliasi atau menghentikan sementara waktu dari keputusan yang telah dicapai.

2. Panel

Panel adalah pihak yang bertindak untuk menilai letak permasalahan dan dasar dari pengaduan sesuai dengan perjanjian yang menjadi pertimbangan dalam pengaduan tersebut. Panel dibentuk dan dipilih oleh DSB setelah langkah awal penyelesaian sengketa yaitu konsultasi menemui kegagalan. Fungsi panel merumuskan *findings* agar membantu DSB menentukan keputusan dan mengeluarkan rekomendasi mengenai penyelesaian kasus sengketa. Panel bersifat sementara dan hanya bekerja untuk satu kasus sengketa, terdiri atas tiga individu yang memahami kebijakan-kebijakan perdagangan, dan memiliki pengalaman di bidang hukum atau ekonomi. Panelis yang terpilih mendapatkan persetujuan dari negara-negara yang bersengketa.

Dalam bekerja, panel akan berpedoman pada kerangka acuan atau *term of reference* yang dirumuskan secara baku dalam DSU. Dalam Pasal 7 paragraf 1 DSU, disebutkan bahwa panel berpegang pada kerangka acuan yang secara eksplisit ditentukan sebagai kerangka acuan standar, kecuali dalam kurun waktu 20 hari setelah panel dibentuk pihak yang bersengketa menentukan lain. Secara umum, kerangka acuan panel adalah sebagai berikut:

- a. Panelis memeriksa ketentuan-ketentuan yang relevan dengan sengketa yang diajukan
- b. Permasalahan diserahkan kepada DSB oleh pihak penggugat, yakni pihak yang merasa haknya dalam Perjanjian GATT dan WTO dilanggar
- c. Permasalahan tersebut dimuat dalam suatu dokumen resmi, lengkap dengan data atau temuan-temuan untuk membantu DSB membuat keputusan
- d. Panelis harus mengarah pada ketentuan-ketentuan khusus dalam Perjanjian GATT/WTO mengenai sengketa yang telah dikemukakan oleh pihak-pihak yang bersengketa
- e. Apabila panel menyimpulkan ada pelanggaran, maka hal itu dilaporkan pada DSB sebagai *findings* dan mengusulkan rekomendasi

- f. Jika dalam beberapa hal terdapat beberapa aspek yang tidak terpengaruh oleh adanya pelanggaran, panel membuat laporan terpisah mengenai hal tersebut.

Panel diberi jangka waktu kerja yaitu minimal 6 bulan dan maksimal 9 bulan. Akan tetapi, waktu kerja panel dapat berubah sesuai situasi yang berkembang tergantung kesepakatan kedua pihak yang bersengketa. Selain itu, panel dapat bertemu dengan kedua pihak bersengketa sebanyak dua kali, tapi pertemuan tambahan dapat dilakukan jika diperlukan.

3. *Appellate Body* dan *Body Review*

Dalam perjanjian DSU terdapat *Appellate Body* yang didirikan sebagai pengadilan banding jika pihak yang bersengketa tidak menerima keputusan atau temuan yang dirumuskan oleh panel dan meminta banding. *Appellate Body* berfungsi sebagai badan pelaksana. Badan ini terdiri dari 7 anggota yang 3 diantaranya duduk dalam menangani suatu kasus. Tugas badan ini terbatas pada masalah yuridis yang mencakup dalam laporan panel dan interpretasi yuridis yang dikembangkan oleh panel. Jika laporan Panel dianggap tidak adil, maka pihak yang kalah dapat meminta pertimbangan *Appellate Body* untuk banding. Badan ini kemudian akan membuat *Appellate Review* yang merupakan pandangannya mengenai hasil panel untuk diajukan ke *Appellate Body*. Hasil laporan badan ini harus diterima oleh DSB dan diterima tanpa syarat oleh pihak yang bersengketa dalam 30 hari setelah diserahkan ke anggota DSB, kecuali DSB secara konsensus memutuskan tidak mengadopsi laporan tersebut. Setelah laporan diterima oleh DSB, maka pihak bersengketa mengimplementasikan keputusan tersebut dengan tenggat waktu 45 hari setelah persetujuan DSB.

4. Prosedur Retaliasi

Setelah DSB mengeluarkan keputusan, maka pihak yang kalah harus mentaati rekomendasi yang diberikan tersebut. DSB memberikan jangka waktu untuk pengimplementasian keputusan DSB kepada kedua belah pihak yaitu maksimum 15 bulan. Jika dalam tenggat waktu tersebut terdapat pihak yang melanggar peraturan dengan tidak melaksanakan rekomendasi dan keputusan yang diambil DSB, maka DSB memiliki otoritas untuk melakukan retaliasi. Retaliasi yang dikeluarkan yaitu berupa

penangguhan konsensi atau kompensasi. Langkah ini sebenarnya bukan cara terbaik untuk menyelesaikan sengketa, namun jika terjadi pelanggaran maka langkah ini yang diperbolehkan berdasarkan DSU.

Kompensasi adalah ganti rugi sementara dan sukarela yang diberikan oleh pihak yang tidak mematuhi keputusan DSB kepada pihak yang dirugikan. Kompensasi ini tidak berbentuk uang tapi berbentuk pembukaan akses pasar yang lebih besar, namun tetap sesuai dengan Perjanjian WTO. Misalnya, kompensasi berupa penurunan tarif terhadap produk harus diterapkan berdasarkan sistem MFN yaitu penurunan tarif berlaku untuk semua anggota WTO. Kesepakatan mengenai kompensasi dirundingkan dalam waktu 20 hari. Jika dalam jangka waktu tersebut kedua pihak belum mencapai kesepakatan mengenai kompensasi, maka ia dapat meminta DSB untuk mengotorisasi penangguhan konsesi (*retaliation*).

Retaliasi diambil sebagai jalan terakhir ketika terdapat negara anggota yang tidak melaksanakan hasil keputusan sengketa DSB. Retaliasi adalah bentuk penangguhan konsesi atau kewajiban-kewajiban yang umumnya dimiliki oleh pihak penggugat kepada pihak penggugat. Namun, hanya DSB yang memiliki hak untuk mengeluarkan retaliasi setelah melihat laporan pengawasan implementasi keputusannya. Bentuk dari retaliasi umumnya berupa hukuman tarif sebesar 100% *ad valorem* terhadap produk-produk tertentu dari negara tergugat.³⁰ Hukuman tarif terhadap produk ini melebihi tarif normal dari negara penggugat. Hukuman tarif ini dimaksudkan agar negara tergugat tidak mengeksport barang-barang yang dikenai hukuman tarif ke negara anggota lain. Hal ini merupakan konsekuensi dari pelanggaran keputusan DSB yang telah dilakukan. Akan tetapi, penggunaan retaliasi dalam penyelesaian sengketa di WTO sangat jarang dilakukan karena para pihak yang bersengketa umumnya mengikuti hasil keputusan DSB.

Perdagangan internasional merupakan hal yang penting bagi setiap negara, sehingga sedapat mungkin memiliki hubungan baik agar kegiatan perdagangan lancar. Oleh karena itu, setuju atau tidak dengan hasil keputusan sengketa, mereka tetap menjalankannya. Selain itu, jika produk-produk ekspor negara tergugat dikenai hukuman tarif maka hal tersebut akan merugikan perdagangan negara itu sendiri terlebih jika hukuman tarif diterapkan kepada produk ekspor bernilai tinggi.

³⁰ *Ibid.*, hal. 48.

Proses penyelesaian sengketa untuk satu produk di WTO membutuhkan waktu dan biaya yang tidak sedikit. Oleh karena itu, DSU menekankan agar berkonsultasi dengan pihak yang bersengketa sebelum mengajukan permasalahan tersebut ke DSB WTO. Berikut adalah tabel jangka waktu penyelesaian satu kasus sengketa di WTO, namun jangka waktu tersebut dapat kurang atau lebih tergantung kesepakatan dari kedua pihak yang bersengketa:

Tabel 2.3 Jangka Waktu Penyelesaian Sengketa Perdagangan di WTO

Jangka Waktu	Proses
60 hari	Konsultasi, Mediasi, dll
45 hari	Pembentukan panel dan penunjukan panelis
6 bulan	Laporan akhir panel ke pihak bersengketa
3 minggu	Laporan akhir panel ke semua anggota WTO
60 hari	DSB mengadopsi laporan (jika tidak ada banding)
Total = 1 tahun	Tanpa Banding
60 – 90 hari	Pengajuan banding
30 hari	DSB mengadopsi pengajuan banding
Total = 1 tahun 3 bulan	Dengan banding
15 bulan	Waktu pengimplementasian keputusan DSB (waktu maksimum jika tanpa banding) Sampai 18 bulan jika terjadi banding
Total = 2 tahun 6 bulan	Tanpa banding

Sumber: Peter Gallagher, *Guide to Dispute Settlement*, Kluwer Law International, WTO, The Hague, 2002, hal. 9.

2.3.4 Jenis Pengaduan Sengketa

Terdapat 3 jenis pengaduan (*complaint*) sengketa dalam WTO, yaitu³¹:

1. *Violation Complaint*

Jenis pengaduan ini adalah yang paling serius karena pihak penggugat mengajukan gugatan ke anggota lain yang dianggap telah melanggar Perjanjian WTO sehingga menimbulkan kerugian baginya. Perjanjian WTO merupakan perjanjian formal yang harus dipatuhi oleh setiap anggota, sehingga jika terjadi pelanggaran yang merugikan (*violant*) maka hal tersebut harus segera dilaporkan ke DSB karena dampaknya akan mencegah tercapainya tujuan dari Perjanjian WTO. Akan tetapi, terkadang pihak tergugat tidak menyadari bahwa ia telah melakukan pelanggaran terhadap Perjanjian WTO karena perbedaan interpretasi mengenai peraturan yang

³¹ H.S Kartadjoemena, *Op.cit.*, hal 204

terdapat di pasal-pasal WTO. Perbedaan interpretasi ini terkadang menimbulkan konflik sengketa antar negara anggota.

2. *Non-violation Complaint*

Non-violation complaint adalah pengaduan yang diambil akibat tindakan yang diambil suatu pihak dalam perjanjian walaupun perjanjian tersebut tidak melanggar Perjanjian WTO. Dengan kata lain, pengaduan jenis ini tidak melanggar aturan namun hanya karena terdapat tindakan yang merugikan suatu pihak. Dalam kasus *non-violation*, tindakan atau kebijakan yang telah ditetapkan oleh panel tidak wajib dicabut oleh pihak yang digugat apabila panel menyatakan bahwa pihak tersebut telah menyebabkan kerugian. Dibandingkan dengan *violation complaint*, *non-violation complaint* jarang diajukan ke DSB WTO.

3. *Situation Complaint*

Situation complaint adalah pengaduan yang dilakukan apabila pelanggaran yang terjadi tidak dapat dikategorikan sebagai *violation* atau *non-violation*. Akan tetapi, pelanggaran yang terjadi tetap menimbulkan *impairment* (tindakan mengingkari seluruh atau sebagian dari perjanjian) atau *nullification* dari keuntungan yang telah diperoleh melalui negosiasi. *Situation complaint* pada perkembangannya menjadi tidak jelas atau sama-samar sehingga negara anggota WTO tidak lagi menggunakannya sebagai pengaduan. *Situation complaint* dirumuskan pada 1947 karena terdapat kekhawatiran dari negara-negara anggota GATT bahwa akan terjadi pengaduan dimana tidak termasuk kategori *violation* atau *non-violation*. Akan tetapi dalam perkembangannya, para anggota WTO lebih banyak menggunakan pengaduan jenis *violation complaint* ketika akan mengajukan pengaduan sengketa dengan negara anggota lain.

BAB 3

SENGKETA PERDAGANGAN BAN CHINA DAN AS DI WTO

3.1 Proses Sengketa Perdagangan Ban China dan AS

Seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa proses terjadinya sengketa perdagangan dimulai ketika suatu negara memberikan notifikasi ke DSB WTO mengenai sesuatu hal yang dipersengketakan dengan negara anggota lain. Dalam hal ini, China memulai sengketa dengan AS setelah mengajukan konsultasi ke DSB WTO pada 14 September 2009 atau 3 hari setelah Presiden Barack Obama mengumumkan kenaikan tarif impor ban asal China.

Sesuai dengan prosedur yang berlaku, kedua negara ini kemudian bernegosiasi namun tidak menemukan penyelesaian. Pada 9 Desember 2009, China meminta DSB WTO untuk membentuk panel agar dapat menyelesaikan sengketa perdagangan ini. Akan tetapi, DSB WTO menanggukkan pembentukan panel berdasarkan permintaan China karena pihak WTO masih menginginkan kedua pihak yang bersengketa menyelesaikan permasalahannya dengan cara damai. Namun pada pertemuan berikutnya, kesepakatan tidak dapat tercapai dari kedua belah pihak. Oleh karenanya, WTO akhirnya menyetujui permintaan China untuk membentuk panel pada 19 Januari 2009.

Berdasarkan ketentuan WTO, anggota panel adalah orang yang ahli di bidang hukum atau ekonomi dan tidak mewakili suatu negara. Dalam sengketa impor ban asal China ini, panel dipimpin oleh Professor Celso Lafer dengan dua anggota lain yaitu Professor Donald M. McRae dan Luis M. Catibayan. Ketiga panelis ini kemudian mulai bekerja pada 31 Mei 2010 yang bertugas mencari temuan-temuan yang dapat digunakan untuk membantu DSB membuat keputusan. Jangka waktu yang dimiliki panel untuk menyelesaikan pekerjaannya tersebut adalah 6 bulan, sehingga pada 8 November 2010 panel memberikan hasil laporan akhirnya kepada DSB WTO. Kemudian pada 13 Desember 2010, hasil laporan tersebut disebarkan ke semua anggota WTO. Selain membentuk panel, DSB WTO juga dapat menunjuk negara-negara lain sebagai pihak ketiga dalam sebuah sengketa. Di dalam sengketa ini, WTO menunjuk beberapa negara sebagai pihak ketiga yang menengahi masalah ini yaitu Uni Eropa, Jepang, China-Taipei,

Turki dan Vietnam. Pihak Uni Eropa diwakili oleh H.E. Mr. Angelos Pangratis yang merupakan perwakilan tetap Uni Eropa di WTO. Jepang diwakili oleh H.E. Mr. Yoichi Otabe, China-Taipe diwakili oleh H.E. Mr. Yi-Fu Lin, Turki oleh H.E. Mr. Bozkurt Aran, dan Vietnam oleh H.E. Mr. Vu Dung.

3.1.1 Kronologis Sengketa Perdagangan Ban China – AS

Di bawah ini adalah ringkasan kronologis sengketa dagang antara China – AS di bidang ban:¹

- *20 April 2009*
Perwakilan dari The United Steel, Paper, and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied Industrial and Service Workers International Union (USW) Pittsburgh memberikan petisi kepada U.S. International Trade Commission (USITC) untuk menginvestigasi berdasarkan Section 421 (b) of the Trade Act of 1974 mengenai impor ban produksi China. Isi petisi tersebut adalah apakah impor ban jenis mobil berpenumpang tertentu (*certain passenger vehicle*) dan *light truck* produksi China telah meningkat jumlahnya secara drastis sehingga mengancam industri ban sejenis di AS.
- *24 April 2009*
USITC memulai investigasi permintaan USW tersebut dengan No.TA-421-7.
- *18 Juni 2009*
USITC mengeluarkan keputusan bahwa impor ban jenis *certain passenger vehicle* dan *light truck* produksi China telah secara tidak adil membahayakan industri ban sejenis di AS.
- *19 Juni 2009*
USITC mengeluarkan usulan kepada Presiden AS.

¹ Diolah dari dokumen WTO DS399, sengketa antara China dan AS di bidang ban WTO diakses melalui http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds399_e.htm; the U.S-China Business School (USCBC), *Timeline for US - China Bilateral Trade Enforcement Actions*; Laporan yang dikeluarkan oleh USITC, “*Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires From China Investigation No. TA-421-7*” Juli 2009.

- *29 Juni 2009*
USITC mengeluarkan usulan untuk memberlakukan *remedy* dengan menaikkan tarif impor terhadap ban produksi China tersebut selama tiga tahun berturut-turut sebesar 55% ad valorem pada tahun pertama, 45% ad valorem pada tahun kedua, dan 35% ad valorem pada tahun ketiga.
- *9 Juli 2009*
USITC menyampaikan usulan tersebut kepada Presiden AS dan U.S Trade Representative (USTR).
- *2 September 2009*
USTR menyampaikan rekomendasinya ke Presiden AS.
- *11 September 2009*
Presiden AS mengumumkan keputusan untuk menaikkan tarif impor ban produksi China tersebut selama 3 tahun berturut-turut sebesar 35% ad valorem, 30 % ad valorem, dan 25% ad valorem.
- *14 September 2009*
China mengajukan permintaan konsultasi ke DSB WTO terkait keputusan AS untuk meningkatkan tarif impor ban produksinya.
- *26 September 2009*
Pemberlakuan keputusan AS untuk menaikkan tarif impor ban produksi China.
- *9 Desember 2009*
China mengajukan permintaan ke DSB WTO agar dibentuk panel.
- *21 Desember 2009*
DSB WTO menolak pembentukan panel berdasarkan permintaan China.
- *19 Januari 2010*
DSB akhirnya membentuk panel berdasarkan permintaan China. DSB juga menunjuk Uni Eropa, Jepang, China-Taipe, Turki, dan Vietnam sebagai pihak ketiga dalam kasus sengketa perdagangan ini.
- *2 Maret 2010*
China meminta DSB WTO agar komposisi panel segera ditentukan
- *12 Maret 2010*
DSB mengumumkan para panelis.

- *31 Mei 2010*
Ketua panel menginformasikan ke DSB bahwa panel tidak dapat menyelesaikan tugasnya tepat waktu yaitu pada bulan November, berdasarkan aturan panel harus menyelesaikan tugasnya dalam 6 bulan.
- *8 November 2010*
Panel berhasil menyelesaikan tugasnya tepat waktu dan memberikan laporan akhirnya kepada pihak-pihak yang bersengketa.
- *13 Desember 2010*
Hasil laporan panel yang disebarakan ke semua anggota WTO.

3.1.2 Hasil Keputusan WTO Terkait Sengketa di Bidang Ban

China meminta konsultasi ke WTO terkait kenaikan tarif impor ban produksinya karena tindakan AS tersebut tidak konsisten dengan Pasal I paragraf 1 Perjanjian GATT 1994 mengenai MFN dan Pasal XIX Perjanjian GATT 1994 mengenai ketentuan safeguard. Selain itu menurut China, keputusan AS juga tidak sesuai dengan paragraf 16 dari *Protocol of Accession China* mengenai mekanisme safeguard produk China.

Secara singkat, permintaan China terdiri atas lima permasalahan. Berikut adalah permasalahan-permasalahan yang disampaikan China ke panel dan kesimpulan yang diambil oleh panel terkait permasalahan tersebut:

- a. China menyatakan bahwa meskipun telah terjadi peningkatan impor ban ke AS, namun pada saat USITC melakukan investigasi pada 2008 jumlah impor produk China ke AS telah menurun dibanding tahun-tahun sebelumnya. Oleh karenanya, tuduhan bahwa impor China meningkat secara cepat (*increasing rapidly*) tidak sesuai dengan paragraf 16.4 dari Protokol.

Kesimpulan: panel tidak setuju dengan pernyataan China tersebut dan menemukan bahwa impor ban China memang meningkat secara cepat baik secara absolut dan relatif menurut ketentuan Protokol.

- b. China menegaskan bahwa definisi AS mengenai penyebab utama (*significant cause*) dalam undang-undangnya berbeda jauh dengan definisi yang terdapat di dalam paragraf 16.4 dari Protokol.

Kesimpulan: panel menolak argumen tersebut.

- c. China menyatakan bahwa USITC telah gagal menunjukkan bahwa impor ban produksinya menjadi penyebab utama (*significant cause*) terjadinya *market disruption*. China memberikan tiga argumen utamanya yaitu: (1) kegagalan USITC untuk menunjukkan bukti bahwa produk ban domestik menjadi tidak kompetitif karena impor ban produksi China; (2) kegagalan USITC untuk menunjukkan hubungan antara meningkatnya jumlah impor secara signifikan telah berdampak pada industri domestik; (3) kegagalan USITC untuk menyampaikan penyebab lain dari *injury* yang disebabkan impor produk ban China terhadap industri ban domestik.

Kesimpulan: panel menolak semua argumen tersebut

- d. China menegaskan bahwa *remedy* yang diterapkan dalam sengketa ini tidak konsisten dengan paragraf 16.3 dari Protocol yang menyebutkan bahwa *market disruption* tidak hanya disebabkan oleh tingginya jumlah impor; dan penerapan tarif selama 3 tahun berturut-turut tidak harus dilakukan seperti yang disebutkan dalam paragraf 16.6 Protocol.

Kesimpulan: China gagal membangun hubungan antara Protocol dan penerapan *remedy*.

- e. Panel menemukan bahwa tuntutan China berdasarkan Perjanjian GATT 1994 tergantung juga pada tuntutan yang berdasarkan paragraf 16 dari Protocol.

Kesimpulan: tuntutan China berdasarkan kedua perjanjian tersebut tidak berhasil.

Berdasarkan kelima temuan dan kesimpulan panel tersebut, maka panel memutuskan bahwa:

The panel concluded that in imposing the transitional safeguards measure on 26 September 2009 in respect of imports of subject tyres from China, the United States did not fail to comply with its obligations under paragraph 16 of the Protocol and Articles I:1 and II:1 of the GATT 1994. The panel also found that there was no "as such" violation in respect of the US statute implementing the causation standard of paragraph 16 of the Protocol.

3.2 Faktor Penyebab AS Menaikkan Tarif Impor Ban Asal China

Pemerintah AS tidak langsung menaikkan tarif impor ban asal China dengan menggunakan *Safeguard Section 421 of Trade Act 1974*. Sejak tahun 2004, USITC mulai menyelidiki impor ban jenis *passenger* dan *light truck tires* dari China karena kapasitas produksi industri ban China mencapai 93,2 juta ban dan total produksi sebesar 83,7 juta ban. Jumlah tersebut masih kurang dari setengah yang mampu diproduksi oleh industri ban AS pada tahun 2004. Akan tetapi dalam waktu 3 tahun, industri ban China berubah drastis. Pada tahun 2007 mereka mampu memproduksi ban jenis tersebut dua kali lipat dan bahkan melampaui industri ban AS. Peningkatan jumlah produksi ban China tersebut merupakan salah satu pemicu AS kemudian mengembangkan investigasinya sebelum akhirnya melakukan tindakan untuk melindungi industri dalam negeri AS.

1. Perkembangan Industri Ban China yang Pesat

Industri ban di China mulai dibangun pada akhir 1980-an. Meskipun terbilang lambat, namun industri ban di China berkembang sangat pesat. Sampai tahun 2008, terdapat sekitar 61 perusahaan yang memproduksi ban berbasis di China. Sebanyak 19 pabrik mulai beroperasi sebelum tahun 1990, 27 pabrik berdiri antara tahun 1990-1999, 7 pabrik beroperasi antara tahun 2000-2003, dan 8 pabrik baru mulai beroperasi pada tahun 2004. Dari 75 perusahaan ban terkemuka di dunia, 18 perusahaan atau 24% diantaranya berasal dari China.²

Menurut data *Economic Information Departement of The China Petroleum and Chemical Association*, total produksi ban pada 2004 sebesar 239 juta ban, meningkat 18,7% dibanding tahun sebelumnya. Produksi ban radial mobil sebesar 104 juta ban, meningkat 36%. Jika jumlah produksi ban tersebut ditambahkan ban radial sepeda motor maka jumlah produksi ban radial China lebih dari 200 juta ban pada tahun 2004.

Pada tahun 2004, jumlah ban China yang diekspor mencapai 68 juta ban, meningkat 50,8% dibanding tahun sebelumnya, dengan nilai ekspor mencapai 212 juta dolar. Jumlah ekspor untuk jenis ban yang digunakan bus dan truk mencapai 33 juta ban, mengalami peningkatan 24,7%. Perusahaan ban China juga mengekspor ban pesawat

² China Chemical Reporter, "China's Tire Industry Develops Rapidly", 16 Januari 2007, hal. 21.

sebanyak 4.000 ban pada tahun 2004. Menurut data *China Rubber Industry Association-Tire Sub Association* tahun 2004, angka penjualan dari 46 perusahaan ban adalah sekitar 93,5 juta dolar atau mengalami peningkatan 29,89% dari tahun sebelumnya. Khusus untuk nilai penjualan ban radial pada tahun 2004 sebesar 54 juta dolar atau menunjukkan peningkatan 54,87%.³ Peningkatan produksi ban China tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.1 Produksi Ban China Tahun 2003-2004

(Kuantitas = 1.000)

Jenis	2003	2004
Total produksi	187,85	239,26
Ban Radial:	75,81	104
Heavy-duty	11,17	18
Light-duty	21,55	25,80
Sedan	43,09	60,20
Ban Bias	112,04	135,26

Sumber: China Chemical Reporter 26 Agustus 2005, hal. 26.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa industri ban China mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Ban bias paling banyak diproduksi oleh pabrik-pabrik di China dibandingkan ban radial. Umumnya, ban bias digunakan oleh bis atau truk. Meski demikian, produksi ban radial pada tahun 2003-2004 mengalami peningkatan hampir dua kali lipat.

Pada tahun 1990-a, perusahaan ban di China didominasi oleh perusahaan negara, lalu setelah reformasi ekonomi terdapat 3 jenis perusahaan ban di China yaitu milik negara, swasta, dan perusahaan gabungan (*joint-venture*).⁴ Kurang lebih terdapat 60 perusahaan ban milik negara (SOE) yang sebelumnya mendominasi industri ban. Akan tetapi, ketatnya kompetisi setelah kebijakan reformasi diberlakukan, beberapa perusahaan melakukan merger dan regroup atau bahkan dihapus. Beberapa SOE masih sanggup berkompetisi dan bahkan merupakan kunci penting dalam industri ban serta terdaftar dalam pasar saham. SOE terkenal di China yaitu Shanghai Tyre and Rubber Co., Ltd., Guizhou Tyre Co., Ltd., Aeolus Tyre Co., Ltd., dan Hangzhou Zhongce Rubber Co.,Ltd.

³ China Chemical Reporter, "Review and Prospect for China's Tire Industry", 26 Agustus 2005, hal. 26.

⁴ *Ibid.*, hal. 21-22.

Perusahaan swasta mendapatkan kesempatan berkembang setelah reformasi ekonomi. Beberapa perusahaan swasta dibangun dan ikut berkompetisi dalam industri ban China, salah satunya adalah Shangdong Linglong Rubber Co., Ltd. Terdapat perusahaan lain yaitu perusahaan gabungan antara pemerintah dan swasta yang umumnya berasal dari Hong Kong atau Taiwan dan asing. *Joint-venture* banyak terjadi di China. Pada tahun 2007, Sebanyak 18 perusahaan asing telah mendirikan 23 pabrik ban di China. Perubahan pada sistem perusahaan ini telah meningkatkan jumlah produksi ban China. Setelah menjadi anggota WTO, China telah menjadi produsen ban terbesar dan diperhitungkan di dunia.

Terdapat beberapa perusahaan ban yang terkenal di China yaitu GITI, Triangle Tyre, Hangzhou Zhongce, Shangdong Linglong, dan Double Coin. Kelima perusahaan ban ini termasuk 20 besar perusahaan ban terbesar dunia. GITI yang berpusat di Shanghai adalah perusahaan ban terbesar di China. Pada tahun 2007, produksi GITI adalah 15% dari total produksi ban di China. GITI memiliki 7 pabrik di seluruh China yang mampu memproduksi 44 juta ban setiap tahunnya. Nilai penjualan ban GITI pada tahun 2007 sebesar 1,8 miliar dolar atau naik 25% dari penjualan tahun sebelumnya. Data pada tahun 2007 melaporkan GITI telah menjual kurang lebih 17 juta ban di China dan mengekspor 17 juta ban ke 100 negara di seluruh dunia, termasuk AS. Untuk meningkatkan nilai eksportnya, GITI telah membangun anak perusahaan di AS dan Belanda. Perusahaan Triangle Tyre mampu memproduksi sebanyak 28 juta ban setiap tahun, sedangkan Hangzhou Zhongce mampu memproduksi 26 juta ban, Shangdon Linglong sebesar 17 juta ban dan Double Coin memiliki kapasitas produksi 9 juta ban setiap tahun. Total penjualan kelima perusahaan ban ini pada tahun 2007 diperkirakan sebesar 1 miliar dolar.⁵

Perusahaan ban China juga mendapat keuntungan dari bergabungnya berbagai perusahaan ban besar dunia seperti Bridgestone, Goodyear, Cooper, Pirelli, Michelin, dan lain-lain. Bridgestone masuk ke dalam pasar China pada tahun 1996 dengan membangun pabrik di Shenyang yang khusus memproduksi ban untuk bus dan truk. Pada tahun 2000, Bridgestone memperluas operasinya dengan membeli Tianjin Kumho Tire Co. seharga 94

⁵ Laporan USITC, *Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires From China*, Investigation No. TA-421-7, Juli 2009, hal. IV-1.

juta dolar. Produksi ban di Tianjin ini dikhususkan memproduksi ban radial jenis *passenger* dengan estimasi produksi sebanyak 5,1 juta ban setiap tahun atau 14.000 ban per hari. Bridgestone terus berupaya meningkatkan produksi bannya dengan membuka pabrik baru di Jiangsu China. Pabrik ini juga khusus membuat ban radial untuk mobil yang diharapkan mampu memproduksi 12.000 ban per hari atau sebanyak 4,4 juta ban per tahun. Perusahaan ban di China melakukan spesialisasi dalam memproduksi ban demi meningkatkan hasil produksi.

Selain Bridgestone, terdapat dua perusahaan AS lain yang juga membangun pabrik di China yaitu Cooper dan Goodyear. Cooper mulai memasuki pasar China pada tahun 2004 bekerja sama dengan Hangzhou Zhongce Rubber Co., salah satu perusahaan ban terbesar China. Kerjasama ini akan meningkatkan produksi Cooper untuk ban radial jenis *passenger* hingga 1 juta buah ban. Cooper kemudian bekerja sama dengan perusahaan Kenda Kushan Co.,Ltd. membangun pabrik ban di Jiangsu yang khusus memproduksi ban jenis *passenger* dan *light truck*. Kedua *joint-venture* yang dilakukan Cooper bertujuan memproduksi ban yang khusus dijual di AS. Untuk pasar China, Cooper membeli 51% saham pabrik ban terbesar ketiga China Shandong Chengshan Tire Co. yang khusus memproduksi ban untuk pasar China. Sementara Goodyear mulai mengembangkan pabriknya di China pada tahun 2001. Pabrik yang didirikan di Dalian ini juga fokus pada produksi ban radial jenis *passenger* dan *light truck* dengan kapasitas produksi 17.000 ban per hari atau 6,2 juta ban per tahun.

Perusahaan ban selain AS juga ikut membangun pabrik ban di China seperti Michelin (Prancis), Pirelli (Italia), Yokohama dan Toyo (Jepang). Michelin membangun pabriknya di China dengan bekerja sama dengan Shenyang Tire Factory yang kemudian menjadi Shenyang Michelin Tire Co.,Ltd. Ban produksi Michelin juga fokus pada ban radial untuk mobil dan truk. Selain dengan Shenyang, Michelin juga bekerjasama dengan Shanghai Tire and Rubber Co.,Ltd. yang khusus menangani penjualan ban radial jenis *passenger*. Hasil kerjasama Michelin dengan Shanghai ini berhasil memproduksi 14 juta ban per tahun. Perusahaan Pirelli lebih fokus memproduksi ban khusus untuk pasar China dan Asia Pasifik. Bersama Shandong Roadone Tyre, Pirelli membangun pabrik yang khusus memproduksi ban radial untuk truk dan mobil. Perusahaan Jepang Yokohama dan Toyo juga membangun pabriknya di China. Yokohama bekerjasama dengan Hangzhou

Rubber Co. yang khusus memproduksi ban radial jenis *passenger* pada tahun 2003. Sementara Toyo yang merupakan perusahaan dari Osaka membangun pabriknya melalui kerja sama dengan Cheng Shin Tire di provinsi Jiangsu.

Perkembangan industri ban di China tidak terlepas dari peran investor asing yang membangun pabrik atau menanam modalnya di China. Kemampuan pabrik-pabrik China untuk terus mengembangkan sistem industri ban membuatnya telah mampu meningkatkan produksi setiap tahun. China telah mampu memproduksi berbagai jenis ban seperti *passenger*, *heavy-duty tyre*, ban di bidang pertanian, industri, dan lain sebagainya. Selain itu, nilai ekspor ban China semakin tinggi karena kualitas ban produksinya, khususnya ban radial, terus membaik dan kapasitas produksi ban radial terus meningkat. Produksi ban radial dari China terus meningkat dan bahkan menjadi yang terbesar di dunia. Berikut adalah data produksi ban radial per negara tahun 2005-2006.⁶

Tabel 3.2 Produksi Ban *Passenger* dan *Light Truck* Tahun 2005-2006

Negara	2005	2006	Peningkatan (%)
China	154.500.000	205.500.000	33
AS	158.729.000	176.500.000	11,2
Jepang	134.802.000	134.594.000	-0,2
Korea Selatan	65.655.000	65.231.000	-0,6
Jerman	67.575.000	63.900.000	-5,4
Prancis	52.800.000	54.000.000	2,3
Brazil	29.622.000	29.212.000	-1,4
Lain-lain	270.831.000	263.834.000	-2,6
Total	934.514.000	993.771.000	6,2

Sumber: USITC, *Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires From China*, Investigation No. TA-421-7, Juli 2009, hal. IV-15.

Pada Tabel 3.2, jumlah produksi ban radial China semakin meningkat, dari 154,5 juta ban menjadi 205,5 juta ban pada tahun 2006. Peningkatan ini membuat produksi ban China meningkat 33% lebih tinggi dua kali lipat dibanding AS sebesar 11,2%. Beberapa

⁶ *ibid.* hal IV-15

negara bahkan mengalami penurunan jumlah produksi ban dibanding tahun sebelumnya. Berdasarkan tabel tersebut, negara-negara produsen ban radial yang memproduksi lebih dari 100 juta ban yaitu China, AS, dan Jepang. Secara keseluruhan produksi ban radial di seluruh dunia pada tahun 2005-2006 meningkat 6,2%.

Produksi ban China selain untuk konsumsi dalam negeri, juga untuk diekspor. Semakin meningkatnya hasil produksi ban China membuat eksportnya juga meningkat. Seperti yang telah dijelaskan pada sub-bab sebelumnya, impor AS bergantung kepada China dan tujuan ekspor terbesar China adalah ke AS. Hal ini membuat tujuan utama ekspor ban khususnya ban radial produksi China adalah ke AS. Ban produksi China ini kemudian disambut baik di AS karena harganya yang murah namun berkualitas baik. AS pun membutuhkan impor dari negara lain karena produksi ban dalam negerinya yang menurun. Beberapa produsen ban di AS membatasi kapasitas produksi dan jenis ban yang diproduksi. Selain itu, jumlah produksi ban radial AS juga menurun karena penutupan beberapa pabrik, berkurangnya pasokan material pembuat ban, dan terjadi pemogokan buruh. Pada tahun 2006, salah satu produsen ban AS Continental mengumumkan menutup pabriknya di Kentucky yang memiliki kapasitas produksi 4 juta ban. Pada tahun 2006, Continental menghentikan lagi produksinya di North Carolina yang memiliki kapasitas memproduksi 9,3 juta ban radial *passenger* dan *light truck* per tahun.⁷ Selain Continental, Cooper juga menutup salah satu pabriknya di Georgia pada akhir tahun 2009. Pabrik tersebut diperkirakan memiliki kapasitas produksi 9,6 juta ban radial *passenger* dan *light truck*. Cooper tidak menutup semua pabriknya, namun menurunkan jumlah produksi di Arkansas pada tahun 2005 menjadi 30.000 ban per hari akibat Badai Rita. Badai tersebut membuat pasokan karet mentah berkurang sehingga jumlah produksi ban radial Cooper ikut berkurang. Bencana alam berupa Badai Rita dan Katrina juga menyebabkan Goodyear menurunkan produksi ban sebesar 30%. Selain itu, Goodyear menutup salah satu pabriknya di Texas yang memiliki kapasitas produksi 9 juta ban per tahun karena tidak mampu bersaing dengan ban impor murah. Pabrik Goodyear tersebut khusus memproduksi ban yang memiliki diameter kecil untuk mobil.

⁷ *Ibid.*, hal. III-5.

Penutupan pabrik dan pengurangan produksi yang dilakukan oleh beberapa perusahaan ban AS berdampak negatif pada para pekerja. Bridgestone yang telah menutup pabriknya di Oklahoma pada tahun 2006 telah membuat 1.400 orang kehilangan pekerjaan. Lalu pada Januari 2009, Bridgestone kembali menutup pabriknya di Tennessee yang menyebabkan 385 orang kehilangan pekerjaan. Penutupan pabrik yang dilakukan Continental di Kentucky pada 2006 pun membuat terjadinya pemutusan hubungan kerja terhadap 985 pegawai. Penutupan pabrik Continental di North Carolina membuat 481 orang kehilangan pekerjaan. Selain pengurangan jumlah pekerja, Continental juga mengurangi upah pekerja mereka sebesar 10% pada tahun 2006. Penutupan pabrik yang dilakukan oleh Cooper di Georgia pun membuat terjadinya pemutusan hubungan kerja terhadap 1.400 pekerja di pabrik tersebut. Selain Cooper, penutupan pabrik yang dilakukan Goodyear pada tahun 2007 juga menyebabkan 1.100 orang kehilangan pekerjaan.⁸ Berkurangnya jumlah pabrik di AS tidak lepas dari tindakan produsen-produk ban itu sendiri yang memindahkan produksinya ke berbagai kota di China. Permintaan ban dalam negeri AS dapat dipenuhi oleh China sehingga jumlah ekspor ban China ke AS terus meningkat.

⁸ *Ibid.*, hal III-8-III-9.

Tabel 3.3 Impor Ban AS Tahun 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Konsumsi kuantitas AS:					
Jumlah	307.484	304.970	291.420	296,091	275,702
Produksi Perusahaan dalam negeri	194.731	181.756	163.814	155.675	136.825
Impor dari China	14.574	20.790	27.005	41.503	45.975
Impor dari negara lain	98.179	102.424	100.601	98.913	92.902
Total Impor	112.753	123.214	127.606	140.416	138.877
	<i>(Kuantitas = 1.000 ban)</i>				
Nilai konsumsi AS:					
Jumlah	13.845.818	14.808.616	15.238.721	16.502.706	16.460.066
Produksi Perusahaan dalam negeri	9.424.164	9.490.860	9.480.330	9.964.359	9.534.664
Impor dari China	423.288	691.924	931.704	1.439.052	1.788.387
Impor dari negara lain	3.968.366	4.625.833	4.826.687	5.045.295	5.137.015
Total Impor	4.421.654	5.317.756	5.758.391	6.538.347	6.925.402
	<i>(Nilai = 1.000 dolar)</i>				

Sumber: USITC, *Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires From China*, Investigation No. TA-421-7, Juli 2009, hal. III-8.

Pada tabel 3.3, terlihat jumlah impor ban China terus meningkat dari tahun ke tahun. Jumlah impor pada tahun 2007 bahkan mencapai 41.503.000 ban naik hampir dua kali lipat dibanding tahun 2006 yang hanya 27.005.000 ban. Peningkatan jumlah impor tersebut membuat impor dari negara lain menurun karena pasar ban radial telah diambil China. Meningkatnya kuantitas impor dari China membuat nilai impornya juga meningkat. Pada tahun 2006, nilai impor ban produksi China masih 931.704.000 dolar dan pada tahun 2007 menjadi lebih dari 1 miliar dolar. Selain China, impor ban AS juga

bergantung pada negara lain seperti Kanada, Jepang, Korea Selatan, Indonesia, Brazil, dan Meksiko.

Tabel 3.4 Data Impor AS Dari Berbagai Negara Tahun 2004-2008

Negara	2004	2005	2006	2007	2008
China	14.574	20.790	27.005	41.503	45.975
Kanada	28.928	29.287	26.426	21.209	19.196
Jepang	18.285	21.206	20.228	17.976	16.212
Korea	14.790	13.385	14.711	14.509	14.020
Indonesia	2.027	2.497	4.344	5.976	5.957
Brazil	4.485	4.425	3.903	5.888	5.725
Meksiko	4.559	4.471	4.122	4.720	5.170
Lain-lain	26.005	27.153	26.867	28.634	26.662
Subtotal	98.179	102.424	100.601	98.913	92.902
TOTAL	112.753	123.214	127.606	140.416	138.877

(Kuantitas = 1.000 ban)

Sumber: USITC, *Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires From China*, Investigation No. TA-421-7, Juli 2009, hal. II-2.

Pada Tabel 3.4, pada tahun 2004-2005 sumber impor ban AS mayoritas berasal dari Kanada. Akan tetapi pada tahun 2006-2008, jumlah impor China terus meningkat sehingga mengurangi jumlah impor dari Kanada. Tingginya impor ban radial dari China berimbas pada menurunnya impor dari negara lain. Selain negara maju, beberapa negara berkembang juga berhasil masuk ke dalam pasar AS seperti Indonesia, Brazil, dan Meksiko. Meskipun demikian, jumlah impor ban mereka jauh lebih kecil dibanding ekspor dari China, Kanada, Jepang, dan Korea yang mencapai lebih dari 10 juta ban per tahun. Ban produksi China terserap pasar AS karena banyak jumlahnya di pasaran, kualitasnya cukup baik, dan harganya murah.

Dari berbagai data yang disajikan sebelumnya, USITC menganggap perlu untuk menaikkan tarif impor ban asal China. Menurut USITC meningkatnya volume ban impor asal China telah merugikan industri dalam negeri AS, seperti:

- sejak 2004, *market share* industri ban AS turun 13,7% per tahun

- jumlah produksi industri ban dalam negeri AS mengalami penurunan sebanyak 26,6% per tahun sejak tahun 2004
- kapasitas produksi ban oleh industri ban domestik AS terus turun rata-rata 17,8% per tahun
- industri pengapalan domestik AS ikut turun sebanyak 29,7% per tahun karena jumlah impor lebih tinggi dari ekspor
- penjualan ban lokal menurun secara kuantitas sebanyak 28,3% per tahun
- penutupan pabrik ban domestik membuat pekerja AS kehilangan pekerjaan, diperkirakan telah terjadi pengurangan pekerja sebanyak 14,2% per tahun, penurunan jumlah jam kerja sebanyak 17% per tahun, dan upah pekerja yang terus menurun sebanyak 12,5% per tahun akibat tingginya jumlah impor ban produksi China yang masuk ke AS.

Tabel 3.5 Harga Ban Impor Dari Berbagai Negara Tahun 2004-2008

Negara	2004	2005	2006	2007	2008
China	\$31,10	\$33,28	\$34,50	\$35,97	\$38,90
Kanada	39,58	43,38	48,91	56,64	59,05
Jepang	53,12	56,50	60,23	58,71	63,13
Korea	38,95	46,00	48,58	52,73	56,11
Indonesia	23,59	26,09	26,22	28,98	32,10
Brazil	25,57	28,73	35,66	42,04	48,93
Meksiko	34,60	45,71	47,16	52,72	56,26
Lain-lain	38,13	42,17	42,95	47,29	53,76
Rata-rata negara lain	40,42	45,16	47,89	51,01	55,29
Total Rata-rata	39,22	43,16	45,13	46,56	49,87

(Harga dalam dolar AS per 1 buah)

Sumber: USITC, *Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires From China*, Investigation No. TA-421-7, Juli 2009, hal. II-3.

Harga ban produksi China memang masih lebih tinggi dibandingkan produksi Indonesia atau Brazil, namun jumlah ban produksi China lebih banyak dari kedua negara

tersebut sehingga produk China lebih mudah didapatkan. Meski demikian, dibandingkan produk dari Kanada, Jepang, dan Korea, harga ban produksi China lebih murah sehingga konsumen lebih memilih membeli produk China. Harga ban paling mahal adalah berasal dari Jepang yang harganya mencapai 50 – 60 dolar AS per satu buah. Sementara harga ban paling murah berasal dari Indonesia yaitu antara 23 – 32 dolar AS per buah.

Harga satu buah ban terus meningkat dari tahun ke tahun karena dipengaruhi oleh harga bahan bakunya yaitu karet. Ban produksi China sendiri membutuhkan 10 kg karet untuk memproduksi satu ban jenis *heavy-duty*. Jumlah tersebut lebih tinggi dibanding kebutuhan negara-negara lain untuk membuat ban. Oleh karena itu tingkat konsumsi karet mentah di China terus meningkat.

Tabel 3.6 Tingkat Konsumsi Karet di China Tahun 2009

Sektor	Total Konsumsi (dalam seribu ton)
Ban	2.750
Ban Sepeda	490
Karet selang dan ikat pinggang	380
Karet sepatu	75
Lateks	68
Produk karet lain	56
Total	3.819

Sumber: China Chemical Reporter, “*Performance of Rubber Processing Firms Varies Greatly in 2009*”, 6 April 2010, hal. 25.

Pada Tabel 3.6, sektor ban (mobil) mengonsumsi karet mentah lebih banyak dibanding sektor lain. Total konsumsi karet untuk membuat ban pada tahun 2009 adalah 2.750.000 ton dalam setahun. Menurut data China Logistic Information Center (CLIC), kebutuhan karet China meningkat lagi menjadi 7,8 juta ton pada tahun 2010. Hal ini karena ekonomi China yang terus berkembang sehingga penjualan mobil dan tentu saja ban meningkat. Selain itu, ban juga dibutuhkan pada kendaraan industri. Namun demikian, harga ban terus meningkat setiap tahun karena harga karet semakin mahal. Faktor utama yang mempengaruhi harga karet adalah bencana alam seperti badai atau topan.

Harga karet yang semakin mahal tidak membuat harga ban produksi China ikut mahal. Hal ini membuat produsen AS tidak sanggup bersaing dengan ban produksi

China. Akibatnya, pabrik ban banyak yang ditutup dan pengangguran bertambah. Pemerintah AS beberapa kali melakukan investigasi dumping terhadap berbagai produk ban China karena harganya yang murah sehingga merusak pasar AS. Pada 31 Juli 2007, pemerintah AS mengumumkan investigasi *dumping* dan subsidi terhadap ban *off-the road* produksi China. Dalam tahun 2007, AS telah melakukan lima kali investigasi dumping dan subsidi terhadap berbagai produk buatan China. Pemerintah AS akhirnya memutuskan untuk menaikkan tarif ban produksi China setelah melakukan investigasi dan melihat dampak membanjirnya ban China di pasaran AS. Kenaikan tarif tersebut khusus untuk ban jenis *passenger* dan *light truck*. Ban jenis ini banyak digunakan pada mobil (kecuali mobil balap) dan *on-the-highwaylight truck*, dan mobil pengangkut jenis van.

2. Defisit Perdagangan dengan China

Sejak resmi menjadi anggota WTO pada tahun 2001, China telah menjadi partner dagang AS terbesar ketiga dan pasar ekspor terbesar keenam.⁹ Antara tahun 2000 dan 2005, impor China ke AS meningkat dari 100 miliar dollar ke 243 miliar dollar, sedangkan ekspor AS ke China meningkat dari 16 miliar dollar ke 42 miliar dollar.¹⁰ Penghapusan hambatan perdagangan yang dilakukan China sejak bergabung ke WTO telah memfasilitasi pertumbuhan ekspor dan impornya.

⁹ Gary Clyde Hufbauer, Yee Wong, dan Ketki Seth, *US – China Trade Disputes: Rising Tide, Rising Stakes*. Institute for International Economics, Washington, 2006, hal. 4.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 5.

Tabel 3.7 Perdagangan AS terhadap China tahun 2008-2010

Tahun	Ekspor AS (dalam miliar dollar)	Impor AS (dalam miliar dollar)	Trade Balance AS (dalam miliar dollar)
1980	3,8	1,1	2,7
1985	3,9	3,9	0
1990	4,8	15,2	-10,4
1995	11,7	45,6	-33,8
2000	16,3	100,1	-83,8
2005	41,8	243,5	-201,6
2006	55,2	287,8	-232,5
2007	65,2	321,5	-256,3
2008	71,5	337,8	-266,3
2009	69,6	296,4	-226,8
2010	85,7	364,0	-278,3

Sumber: Wayne M. Morrison, *China-U.S. Trade Issues*, CRS Report for Congress, 7 Januari 2011, hal. 2.

Tabel 3.7 merupakan perdagangan AS – China disektor barang (*merchandise*) sehingga ekspor-impor migas dan non-migas termasuk di dalamnya. Berdasarkan tabel tersebut, pada tahun 1990 defisit perdagangan AS masih 10 miliar dollar dan terus meningkat sampai pada tahun 2008 defisit mencapai 266 miliar dollar. Defisit tersebut merupakan yang tertinggi selama 20 tahun perdagangan bilateral China – AS. Pada tahun 2009, defisit perdagangan AS turun menjadi 226,8 miliar dollar. Salah satu penyebabnya adalah krisis finansial yang terjadi di AS pada akhir tahun 2008 membuat nilai ekspor dan juga impor menurun.

Defisit perdagangan AS tidak hanya dialami dengan China tapi juga dengan semua partner dagangnya. Akan tetapi, defisit perdagangan dengan China merupakan yang tertinggi dibanding dengan negara-negara lain. Berikut adalah tabel yang menunjukkan defisit perdagangan AS dengan negara-negara dan organisasi yang menjadi partner dagang utamanya:

Tabel 3.8 Defisit Perdagangan AS dengan Partner Dagang Utamanya
Tahun 2008-2009

Negara atau Grup	2008 (miliar dollar)	2009 (miliar dollar)
World	-800,0	-500,9
China	-266,3	-226,8
The Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC)	-165,7	-61,8
Uni Eropa	-93,4	-60,5
Meksiko	-64,4	-47,5
Jepang	-72,7	-44,8
Association of Southeast Asia Nations (ASEAN)	-42,0	-38,2
Kanada	-74,6	-20,2

Sumber: Wayne M. Morrison, *China-U.S. Trade Issues*, CRS Report for Congress, 7 Januari 2011, hal. 2.

Berdasarkan Tabel 3.8, perdagangan AS – China mengalami defisit tertinggi dibanding negara atau kelompok lainnya yaitu sebesar 266 miliar dollar pada 2008 dan 226,8 miliar dollar pada tahun 2009. Defisit perdagangan dengan China hampir sama dari total defisit dengan OPEC, 27 negara yang tergabung dalam Uni Eropa, Meksiko, Jepang, dan Kanada pada tahun 2009. Total defisit perdagangan negara dan grup tersebut sebesar 234,8 miliar dollar sedangkan dengan China sebesar 226,8 miliar dollar.

Sejak tahun 2007, tujuan ekspor utama AS adalah Kanada, Meksiko, dan China. Sebelumnya, posisi China ini ditempati oleh Jepang. China adalah pasar potensial bagi AS dengan jumlah penduduk 1,3 miliar jiwa dan sekaligus memiliki cadangan devisa terbesar di dunia yaitu 2,5 triliun dollar pada Juni 2010. Akan tetapi, AS tidak memperoleh banyak keuntungan dari potensi tersebut karena neraca perdagangan yang selalu defisit dengan China. Pada tahun 2009, China menjadi sumber impor terbesar AS yaitu 19% dari total impor AS. Padahal pada tahun 1990 China hanya berada di peringkat ke-8 sebagai negara sumber impor AS. Pada 1996, total impor barang produksi China ke AS hanya sebesar 6,5%. Sejak tahun 2007, AS pun semakin bergantung kepada produk-produk dari China. Hubungan perdagangan kedua negara ini pun saling bergantung satu sama lain. AS bergantung pada impor dari China, sedangkan tujuan ekspor utama China adalah AS. Hal ini membuat intensitas sengketa perdagangan antar kedua negara semakin tinggi.

Selain masalah defisit perdagangan, hubungan bilateral China dan AS juga memiliki sejumlah masalah lain yang terkadang membuat kedua negara ini berkonflik. Permasalahan tersebut antara lain:¹¹

a. Penolakan China untuk menerapkan sistem mata uang mengambang

Berbeda dengan ekonomi pasar lainnya, China tidak menerapkan sistem mata uang mengambang. Pada tahun 2004, China menetapkan (*peg*) nilai mata uangnya renminbi (RMB) atau yuan terhadap dollar AS sebesar 8,28 yuan. Pada Juli 2005, nilai RMB terhadap dollar AS dan mata uang asing lainnya diapresiasi 2,1% dan berubah menjadi "*managed float*". Untuk menjaga nilai tukar terhadap dollar AS dan mata uang lain, pemerintah China mengontrol setiap transaksi modal dan membeli dollar AS dalam jumlah besar. Menurut *Bank of China*, dari Juli 2005 sampai Juli 2009, nilai tukar yuan terhadap dollar turun dari 8,27 menjadi 6,83 yuan per dollar. Hal ini membuat krisis finansial 2008 tidak banyak berpengaruh terhadap perekonomian China. Para pembuat kebijakan AS, kaum buruh, dan importir menganggap sistem yang digunakan China telah merugikan AS karena nilai yuan yang ditetapkan terlalu rendah. Harga barang-barang ekspor dari China kemudian menjadi murah dan sulit bersaing dengan produk dalam negeri. Kebijakan China tersebut juga membuat industri manufaktur AS rugi sehingga banyak buruh yang kehilangan pekerjaan. Oleh karena itu, pemerintah AS terus menekan China untuk mengubah sistem yang ia gunakan.

b. Pengimplementasian kewajiban-kewajiban China di WTO

Setelah menjadi anggota WTO, China harus meliberalkan pasar dan menghilangkan hambatan-hambatan perdagangan seperti pengurangan tarif. Hal tersebut telah dilakukan oleh China, namun menurut AS terdapat beberapa hal yang belum diimplementasikan China berdasarkan negosiasinya sebelum menjadi anggota WTO. Beberapa hal tersebut yaitu masalah pelanggaran HaKI, kebijakan industri dan standar nasional yang ditetapkan pemerintah China terhadap industri dalam negeri dianggap tidak adil karena tidak menerapkan sistem yang sama dengan

¹¹ Wayne M. Morrison, CRS Report RL33536, "*China – U.S. Trade Issues*", 7 Januari 2011, hal. 18-20.

perusahaan asing, dan hukum perdagangan dan regulasi yang dianggap masih belum transparan.

Dalam beberapa permasalahan, AS telah membawa kasus sengketa dagang melawan China di WTO dan begitupun sebaliknya. Hal ini dilakukan karena permasalahan perdagangan diantara kedua negara tersebut tidak dapat diatasi melalui perundingan bilateral. Dari awal masuknya China di WTO sampai Februari 2011, AS telah mengajukan China ke DSB WTO sebanyak 11 kali, dan China sebanyak 6 kali. Sebagian besar alasan AS mengajukan China ke WTO adalah karena pemerintah China telah melanggar HaKI, tidak memiliki hukum yang jelas dalam sektor finansial, melakukan subsidi dan dumping sehingga barang-barang produksi China lebih murah dibanding AS. Sementara itu, China mengajukan AS ke WTO adalah karena AS menerapkan mekanisme *safeguard* atau *anti-dumping* tertentu terhadap produk-produk China. Menurut China, mekanisme tertentu yang diterapkan AS tersebut tidak sesuai dengan Perjanjian WTO.

c. Kebijakan proteksi pemerintah China untuk mendukung industrinya

Berbagai kebijakan telah diterapkan pemerintah China untuk mendukung perkembangan industrinya yang dianggap penting bagi pertumbuhan ekonomi di masa mendatang. Pemerintah China telah menerapkan Rencana Lima Tahun yang ke-11 (2006-2010) yang tujuan pencapaiannya adalah mengubah China dari pusat manufaktur utama menjadi sumber inoasi bagi dunia. Sebagai hasil dari program tersebut, China telah memfokuskan sumber dayanya pada program luar angkasa, perkembangan dan manufaktur *aerospace*, sumber energi, ilmu komputer, dan ilmu kehidupan. Hampir 70% dari pelaksanaan dan pembiayaan program tersebut berasal dari pemerintah dan sisanya dari industri. Pemerintah AS melihat kebijakan pemerintah China tersebut sebagai tindakan proteksionisme karena untuk mencapai tujuannya pemerintah China tidak memberikan hak yang sama terhadap perusahaan asing yang berinvestasi di China.

d. Jaminan kesehatan dan keselamatan beberapa produk impor China

Pemerintah AS menjadi khawatir dengan beberapa produk impor dari China setelah menemukan berbagai kejadian seperti makanan dan produk konsumsi (termasuk makanan laut, makanan binatang, mainan anak-anak, dan ban) yang tidak aman.

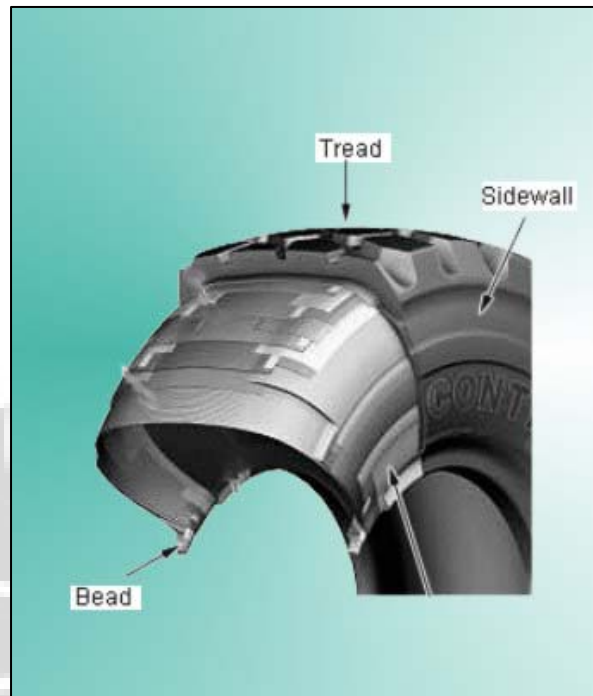
Selain itu, ditemukan pula obat-obat dari China yang tidak terjamin kualitas dan kesehatannya terutama pada tahun 2007. Menurut analisis, hal tersebut terjadi karena standar dan regulasi kesehatan dan keamanan China sangat rendah. Untuk mainan anak-anak, China adalah pemasok terbesar hampir 90% mainan anak-anak ke AS. Akan tetapi, barang-barang produksi China khususnya *consumer goods* banyak ditarik kembali (*recall*) karena tidak memenuhi standar *The Consumer Product Safety Commission* (CPSC). Pada tahun 2007, lebih 4/5 *recall* yang dilakukan oleh CPSC berasal dari mainan anak-anak buatan China. Sepanjang tahun tersebut, sekitar 17,6 juta mainan anak-anak ditarik karena tingkat timah yang melebihi batas. Dari 17,6 juta mainan tersebut, 9,5 juta diantaranya berasal dari China. Oleh karena itu, pemerintah China dan AS telah menandatangani serangkaian perjanjian untuk mengatasi masalah kesehatan dan keamanan dalam produk China.

3.3 Jenis Ban yang Menjadi Sengketa Antara China dan AS

Ban berbentuk bulat terbuat dari karet yang dipasang melingkar pada roda sepeda, mobil, dan lain sebagainya. Semua jenis ban memiliki karakteristik yaitu terdapat *tread*, *sidewall*, dan *bead*.¹² *Tread* adalah telapak ban yang berfungsi melindungi ban dari benturan atau tusukan dari benda-benda yang dapat merusak ban. *Tread* merupakan bagian yang menggunakan bahan karet paling banyak dan memiliki ketebalan sekitar 6 mm. Bahan karet untuk *tread* merupakan kombinasi antara karet alam (*natural rubber*) dan sintesis. Karet alam berfungsi memberikan daya lengket ke aspal, sedangkan sintesis memberikan daya tahan ban terhadap gesekan. *Tread* memiliki banyak pola yang disebut *pattern*. *Sidewall* adalah sisi samping kiri dan kanan ban yang berfungsi sebagai penopang ban. *Bead* adalah bagian dalam ban yang tajam yang terbuat dari bundelan kawat baja yang disatukan. *Bead* berfungsi untuk memberikan kekuatan dan mencegah terjadinya kerusakan pada ban saat dipasang atau dikeluarkan dari roda.

¹² Tire Information World, “*Tire terminology*”, diakses dari <http://www.tire-information-world.com/tire-terminology.html#ixzz1OJ10zET3>, pada 31 Mei 2011, pukul 15.00 WIB

Gambar 3.1 Penampang Ban Secara Umum

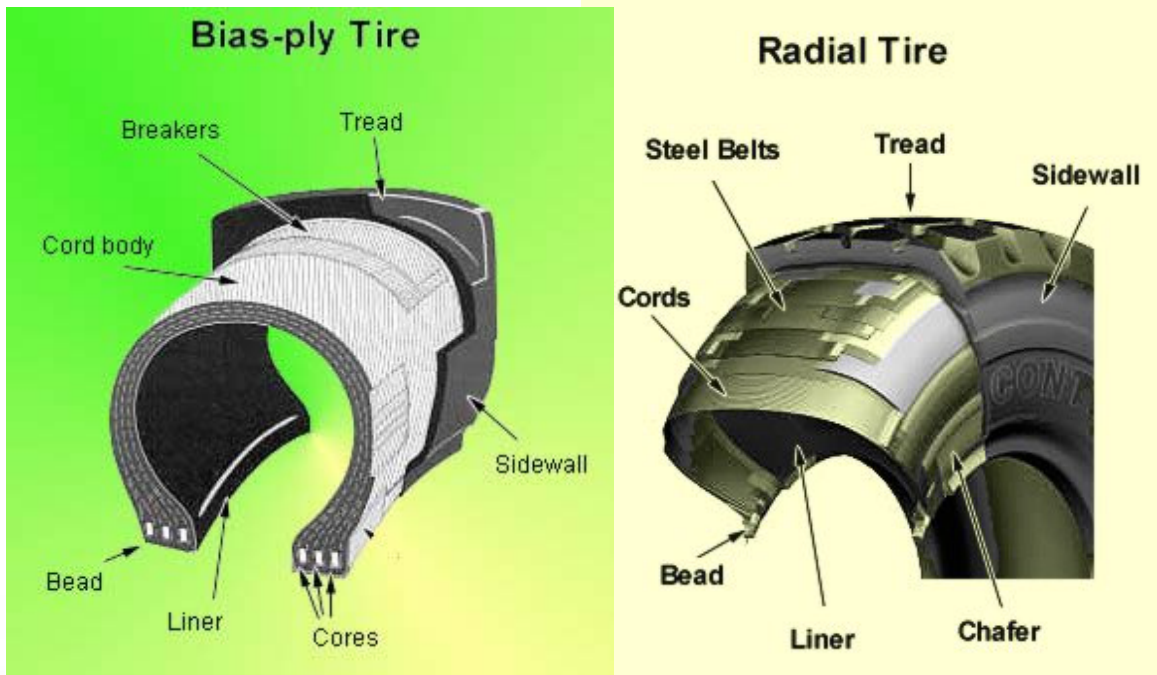


Sumber: Tire Information World, “Tire terminology”, diakses dari <http://www.tire-information-world.com/tire-terminology.html#ixzz1OJ10zET3>, pada 31 Mei 2011, pukul 15.00 WIB.

Sementara itu berdasarkan konstruksinya ban dapat dikategorikan ke dalam dua jenis yaitu ban bias (*bias-ply*) dan ban radial.¹³ Ban dengan konstruksi bias memiliki lembaran-lembaran layer (*ply*) yang terbuat dari nilon atau Kevlar (serat sintetis). Lembaran layer ini kemudian ditenun secara diagonal (*bias*) dari *bead* satu ke *bead* yang lain membentuk sudut 30 derajat terhadap keliling lingkaran ban. Ban bias biasanya digunakan pada kendaraan tertentu seperti truk besar dan gandeng, kendaraan pertanian, dan beberapa kendaraan balap. Pada ban radial, konstruksinya terdapat lapisan kabel baja yang dipasang paralel membentuk sudut 90 derajat terhadap keliling lingkaran ban. Cara ini membuat ban dapat mengurangi tekanan akibat putaran roda, fleksibel, lebih kuat, dan ekonomis sehingga digunakan di hampir semua mobil.

¹³ Offroaders, “Radial and Bias Tyre”, diakses dari <http://www.offroaders.com/tech/AT-MT-Tires/tire-tech.htm>, pada 31 Mei 2011.

Gambar 3.2 Perbedaan Konstruksi Ban Pias dan Ban Radial



Sumber: Offroaders, “Radial and Bias Tyre”, diakses dari <http://www.offroaders.com/tech/AT-MT-Tires/tire-tech.htm>, pada 31 Mei 2011.

Jenis-jenis ban menurut penggunaannya atau kendaraan yang menggunakannya terbagi atas 9 kategori yaitu ban untuk *passenger and light truck*, *heavy duty truck*, *off-the-road*, pertanian, mobil balap, industri, sepeda, pesawat (*aircraft*), dan sepeda motor.¹⁴

Ban untuk *passenger and light truck* terbagi lagi ke dalam beberapa jenis yaitu *All Terrain Tyre* (ATT), *Mud Terrain Tyre* (MTT), *Spare tyre*, dan *Run-flat tyre*. ATT adalah jenis ban yang dapat digunakan di jalanan beraspal, tanah (*off-road*), berbatu, pasir, lumpur, dan lain sebagainya. ATT banyak digunakan pada mobil SUV (*Sport Utility Vehicle*), mobil yang menggunakan 4 roda, dan *light truck*. Pattern dalam ATT lebih sempit dan halus. MTT adalah jenis ban yang digunakan hanya pada jalanan berlumpur dan bersalju tebal. *Spare tyre* adalah ban cadangan yang biasanya terdapat di dalam kendaraan. Karena hanya bersifat cadangan, jangka waktu pemakaian tidak terlalu lama. *Run-flat Tyre* adalah sebuah desain inovatif yang tidak menggunakan udara atau angin di dalam ban. Ban jenis ini memiliki *tread* yang lebih tebal, namun kekurangannya

¹⁴ Tire Information World, “Tire Types”, diakses dari <http://www.tire-information-world.com/tire-types.html#ixzz1OKpn32OS>, pada 31 Mei 2011.

adalah tidak dapat diperbaiki jika terjadi kerusakan. Pada umumnya ban jenis ini berupa ban radial meski terdapat beberapa kendaraan yang menggunakan ban bias.

Gambar 3.3 Ban Radial Jenis *Passenger* dan *Light Truck Tyre* Produksi Sinorient Tire (salah satu produsen ban China)



Sumber: Tire Information World, "Tire Types", diakses dari <http://www.tire-information-world.com/tire-types.html#ixzz1OKpn32OS>, pada 31 Mei 2011.

Pada ban yang digunakan untuk *heavy duty truck*, umumnya terdapat konfigurasi dua ban di setiap roda sebagai penopang beban berat yang diangkut oleh truk. Biasanya ukuran lebar setiap ban antara 27,5 – 29,5 cm. Akan tetapi, saat ini mulai dikembangkan ban jenis *Super Single* sebagai pengganti dua ban yang biasanya digunakan. *Super Single* ini menggunakan satu buah ban dengan lebar 45,5 cm yang beratnya jauh lebih ringan dan harganya lebih murah dibanding menggunakan konfigurasi dua ban.

Jenis berikutnya yaitu *Off The Road tyre (OTR)*. Ban OTR dapat menggunakan ban radial atau bias, namun saat ini ban radial lebih banyak digunakan. Ban jenis ini merupakan ban ukuran raksasa yang digunakan pada truk pengangkut hasil-hasil tambang di pertambangan besar. Harga ban jenis ini sangat mahal karena banyaknya karet mentah dan sintetis yang digunakan. Pada tahun 2008, harga satu buah ban OTR telah mencapai 50.000 dolar sehingga saat ini sedang dikembangkan ban OTR daur ulang.

Terdapat pula ban khusus untuk traktor yang digunakan di lahan pertanian. Pada kendaraan industri, jenis ban yang digunakan dapat berupa *pneumatic* dan *non-pneumatic*. Ban *pneumatic* merupakan ban yang berisi tekanan udara dengan ukuran tertentu. Sedangkan ban *non-pneumatic* tidak menggunakan udara atau angin. Ban jenis ini hanya biasanya digunakan pada truk pengangkut (*forklift*) pada sektor industri atau konstruksi. Beban yang diterima setiap ban berbeda-beda, sehingga komposisi karet alami (*natural rubber*) dan karet sintetis di setiap ban berbeda pula. Berikut adalah komposisi perbandingan karet pada beberapa ban jenis tertentu:

Tabel 3.9 Komposisi Karet Sintetis dan Karet Alam

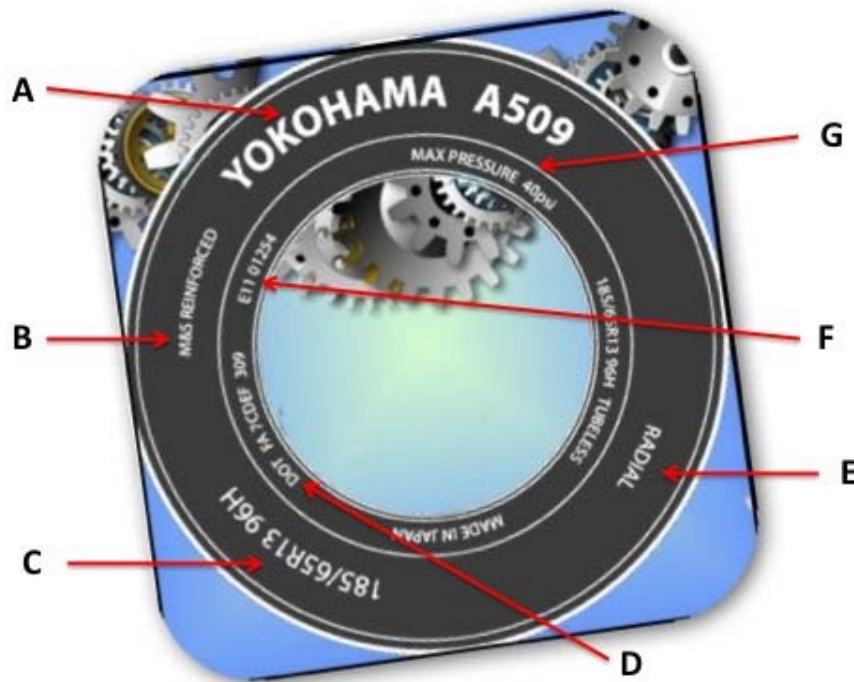
Jenis Ban	Karet Sintetis	Karet Alam
<i>Passenger Tyre</i>	55%	45%
<i>Light Truck Tyre</i>	50%	50%
<i>Race Tyre</i>	65%	35%

Sumber: Tire Information World, “*Tire Types*”, diakses dari <http://www.tire-information-world.com/tire-types.html#ixzz1OKpn32OS>, pada 31 Mei 2011.

Pada Tabel 3.9, semua jenis ban membutuhkan lebih banyak karet sintetis dibandingkan karet alam karena karet sintetis mempunyai daya tahan lebih tinggi terhadap gesekan. Di setiap ban terdapat informasi mengenai merk ban, perusahaan pembuatnya, tipe ban, lebar ban, konstruksi, diameter ban, dan lain sebagainya. Pada beberapa ban tertentu informasi tersebut mudah dibaca, namun karena terdapat beberapa kode spesifik sehingga dibutuhkan panduan khusus untuk membaca tulisan yang ada di setiap ban.¹⁵

¹⁵ Tire Information World, “*Tyre Markings*”, <http://www.tire-information-world.com/tyre-markings.html#ixzz1OJ35Lm00>, diakses pada 31 Mei 2011.

Gambar 3.4 Informasi yang Tercantum Pada Ban



Sumber: Tire Information World, “Tyre Markings”, <http://www.tire-information-world.com/tire-markings.html#ixzz1OJ35Lm00>, diakses pada 31 Mei 2011.

Pada Gambar 3.4, huruf **A** menunjukkan merk atau nama ban. Diantara semua tulisan di ban, merk ban ditulis dalam ukuran besar. Beberapa merk ban terkenal yaitu Bridgestone, Goodyear, Pirelli, Yokohama, Toyo, Michelin, Cooper, dan lain sebagainya. Huruf **B** bertuliskan M&S yang berarti ban tersebut didesain untuk Mud & Snow (lumpur dan salju). Huruf **C** menunjukkan ukuran ban, beban ban, dan laju kecepatan. Huruf **D** menunjukkan bahwa ban tersebut telah mendapat persetujuan dari badan transportasi. Di AS, setiap ban harus mendapatkan persetujuan dari DOT (*Departement of Transportation*). Setiap ban yang bertanda DOT menunjukkan ban tersebut telah sesuai dengan standard yang dibuat oleh pemerintah AS. Huruf **E** menunjukkan karakter ban apakah Radial atau Bias. Huruf **F** merupakan registrasi ban yang dijual di Eropa. Sejak 1997, setiap ban yang dijual di Eropa harus menuliskan tanda “E”. Huruf **G** merupakan tekanan maksimum yang dapat diterima ban yaitu 40 psi (*pounds per square inch*).

BAB 4

PENGADUAN CHINA KE WTO MENGENAI KENAIKAN TARIF BAN IMPOR PRODUKSI CHINA OLEH AS

4.1 Penolakan China Terhadap Kenaikan Tarif Impor Ban

Sejak Presiden Barack Obama mengeluarkan keputusan untuk menaikkan tarif impor ban asal China, pemerintah China melalui MOFCOM dengan segera menentang keputusan tersebut. Negosiasi untuk menyelesaikan sengketa ini tidak berhasil sehingga pemerintah China mengajukan AS ke DSB WTO beberapa hari setelah pengumuman yang disampaikan oleh Presiden Barack Obama. Penolakan China tersebut dapat dilihat dari dua aspek yaitu dampak kenaikan tarif bagi industri ban China dan *Safeguard Section 421 of Trade Act 1974* dan *China's Protocol Accession* yang digunakan AS sebagai acuan untuk mengeluarkan keputusan tersebut.

4.1.1 Dampak Bagi Industri Ban China

Menurut MOFCOM, kenaikan tarif impor ban selama tiga tahun berturut-turut akan merugikan dan berdampak buruk industri ban China. MOFCOM memperkirakan kenaikan tarif pada tahun pertama akan mengakibatkan hilangnya pekerjaan bagi 100.000 orang yang bergerak di bisnis ban.¹ Angka tersebut lebih tinggi dibandingkan 5.000 pekerja pabrik ban di AS yang telah kehilangan pekerjaan. Selain menambah tingkat pengangguran, kenaikan tarif tersebut akan merugikan ekspor ban China sebesar 1 miliar dolar. Selain itu, data-data yang digunakan pemerintah AS untuk menginvestigasi apakah jumlah ban produksi China telah meningkat drastis adalah tidak benar. Berdasarkan data MOFCOM, ekspor ban China ke AS telah turun 16% sampai pertengahan 2009. Ekspor ban China pada tahun 2008 hanya meningkat 2,2% dibandingkan tahun sebelumnya. Jika AS mengalami penurunan industri ban dalam negerinya, hal itu disebabkan

¹ Xinhua, "China: U.S. tire tariff sends "wrong signal" to world", 13 September 2009, diakses dari http://news.xinhuanet.com/english/2009-09/13/content_12043010.htm, pada 3 Juni 2011.

oleh penurunan permintaan secara global, bukan karena jumlah ban China yang meningkat.²

Industri ban China seperti industri manufaktur lainnya adalah *export-oriented* sehingga sebanyak 40% dari total produksi China ditujukan untuk ekspor dan 1/3 diantaranya untuk pasar AS. Upaya pemerintah AS untuk mendukung industri ban dalam negerinya, memberikan tanda kepada dunia bahwa menggunakan *safeguard* khusus dapat dilakukan untuk memproteksi perdagangan. Menurut pemerintah China, tindakan yang diambil oleh AS tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip WTO dan komitmen yang dibuat pada pertemuan ekonomi G-20 di Pittsburg, AS. Dalam pertemuan tersebut, AS mendorong negara-negara anggota G-20 untuk tidak melakukan proteksi pada sektor perdagangan. Akan tetapi, pada kenyataannya AS justru melakukan proteksi dengan menggunakan *safeguard* khusus ketika industrinya terancam.

Kenaikan tarif impor yang dilakukan AS bertujuan untuk melindungi perusahaan-perusahaan ban lokal yang menderita akibat membanjirnya impor ban produksi China. Akan tetapi, ban produksi China bukan merupakan kompetitor langsung ban produksi AS. Ban produksi China ditujukan untuk kalangan menengah dan menengah ke bawah, sedangkan ban AS untuk kalangan menengah ke atas. Jika tujuan AS adalah untuk melindungi perusahaan dan pekerjanya, maka upaya *safeguard* tersebut tidak berpengaruh banyak bagi AS.

Harga ban yang akan dijual setelah dinaikkannya tarif impor produksi China juga akan berdampak pada harga jual ban tersebut di AS. Pembeli golongan menengah dan menengah ke bawah AS tidak lagi mampu membeli ban yang harganya telah naik 10% sampai 20% dari harga sebelumnya atau menjadi lebih dari 50-60 dollar AS per ban. Meningkatnya harga ban produksi China tentu akan membuat konsumen mencari ban produksi negara lain yang lebih murah. Pada tahun 2010 setelah penerapan *safeguard* tersebut, nilai impor ban radial jenis *passenger* dan *light truck* dari negara lain naik 30% dan kuantitas jumlah impor ban naik 21%.³ Oleh karena itu, dengan kata lain, keputusan AS untuk menaikkan

² *Ibid.*

³ MOFCOM, "MOFCOM Comments on WTO DSB's Ruling on U.S. Safeguard Measures against Tire Imports from China. Wednesday, December 15, 2010", diakses dari

tarif impor ban produksi China hanya akan membuat impor dari negara lain meningkat. Keputusan AS tersebut tidak hanya merugikan industri China karena nilai eksportnya telah menurun, tapi juga merugikan konsumen AS. Sebelumnya, para konsumen membeli produk China dengan harga terjangkau, namun setelah impor ban dari China menurun membuat para konsumen membeli ban produksi negara lain yang lebih mahal harganya. Akibat dinaikkannya tarif impor ban produksi China, ekspor China menurun hampir 9% pada tahun 2010 saat tarif impor mulai berlaku.

Ketergantungan China pada ekspor membuat industri ban, juga sektor industri lain, menderita karena krisis finansial 2008. Selama krisis, industri otomotif mengalami penurunan drastis, bahkan GM hampir bangkrut. Penurunan tersebut tentu berdampak pada permintaan ban. Berkurangnya permintaan terhadap ban ditambah apresiasi nilai Renminbi karena krisis 2008 membuat profit industri ban menurun drastis. Sebelum krisis terjadi, pabrik-pabrik ban justru meningkatkan jumlah produksi mereka sebesar 49 juta ban atau meningkat 11,3%. Krisis pada akhir 2008, membuat sejumlah ban tidak laku terjual sehingga berdampak negatif bagi industri ban di China. Beberapa perusahaan kecil dan tidak mampu berkompetisi terpaksa harus menutup perusahaannya akibat krisis 2008. Oleh karena itu, pemerintah China sangat menentang kebijakan yang diterapkan AS pada tahun 2009.

Tabel 4.1 Statistik Industri Manufaktur Ban China Tahun 2009

Indikator	Jumlah	Pertumbuhan Tahunan (%)
Penghasilan (dalam juta dolar)	33.124,7	14
Laba (dalam juta dolar)	2.385	228,4
Ekspor (dalam juta dolar)	7.889,2	-5,6
Impor (dalam juta dolar)	445,2	12,7
Volume Produksi Ban <i>Pneumatic</i> (dalam juta unit)	654,6	19,9

Sumber: Euro China Com, "Tire Manufacturing in China: Challenge and Disturbance Encountered", Januari 2010, diakses dari <http://www.eurochinacom.eu/de/advice-and-consultancy/current-publications/tire-manufacturing-china/>, pada 31 Mei 2011.

<http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/newsrelease/significantnews/201012/20101207313216.html>, pada 3 Juni 2011.

Pada tabel 4.1, penghasilan yang diperoleh dari sektor industri pada tahun 2009 adalah sebesar lebih dari 33 miliar dolar, atau meningkat 14% dibanding tahun-tahun sebelumnya. Laba yang diperoleh dari sektor ini yaitu sebesar 228,4% atau sekitar 2,3 miliar dolar. Besarnya keuntungan tersebut memperlihatkan bahwa keuntungan yang diperoleh dari industri ban sangat besar dan terus meningkat. Akan tetapi, tingkat ekspor China menurun sebesar 5,6% atau sekitar 7,8 miliar dolar. Hal ini sebagai dampak dari krisis finansial 2008. Impor ban China meski nilainya tidak sebesar ekspor, namun meningkat sebesar 12,7% atau senilai 445 juta dolar. Volume produksi ban *pneumatic* China juga meningkat sebesar 19,9% atau sekitar 654 juta ban pada tahun 2009. Berdasarkan tabel tersebut, terlihat bahwa krisis finansial 2008 memberi dampak negatif bagi industri ban China. Tingginya ketergantungan China terhadap ekspor tentu akan membuat keputusan AS menaikkan tarif impor ban berdampak buruk bagi industri ban produksi China di masa mendatang. Meski demikian, jumlah penduduk China sebesar 1,3 miliar orang memberikan keuntungan tersendiri bagi industri ban. Pertumbuhan ekonomi yang pesat, diiringi dengan GDP yang terus membaik membuat masyarakat China mampu membeli kendaraan pribadi. Hal ini berdampak pula pada laba yang diperoleh sektor industri ban. Melihat pertumbuhan industri ban yang sangat menjanjikan, membuat pemerintah China bertindak cepat ketika tarif impor ban produksinya dinaikkan oleh AS.

Penolakan terhadap keputusan pemerintah AS tidak hanya datang dari pemerintah China, tapi juga pengusaha ban AS dan China. Keputusan Presiden Obama berdasarkan petisi dari persatuan-persatuan pekerja yang cukup berpengaruh yaitu *the United Steel, Paper, and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied Industrial and Service Workers International Union*. Menurut persatuan pekerja tersebut, ban asal China telah merugikan industri ban dalam negeri AS. Peningkatan jumlah ban asal China telah terjadi sejak masa pemerintahan George W. Bush. Selama masa pemerintahannya, berbagai persatuan pekerja telah mengajukan 4 petisi untuk menaikkan tarif impor produk-produk China, tapi keempat petisi tersebut ditolak. Saat berkampanye menjadi calon presiden, Barack Obama berjanji untuk meningkatkan perekonomian dan membuka lebih banyak lapangan pekerjaan. Akan tetapi, perusahaan-perusahaan

ban AS pada kenyataannya tidak dapat bersaing dengan ban produk China yang lebih murah sehingga banyak terjadi pengurangan pekerja dan penutupan pabrik. Oleh karenanya, tekanan terhadap Obama untuk melindungi industri ban AS semakin besar sehingga menyetujui petisi yang diajukan oleh para pekerja di AS.

Keputusan AS untuk menaikkan tarif ban mendapat tentangan dari para importir dan distributor ban produksi China yang berada di AS. Ban produksi China merupakan ban yang harganya murah sehingga mereka bergantung pada konsumen yang membeli sebuah ban karena harganya yang murah. Ban buatan AS yang memiliki kualitas terbaik/sedang/baik harganya lebih mahal karena dibutuhkan upaya untuk membangun merk (*brand recognition*) kepada konsumen. Sementara ban asal China tidak membutuhkan biaya untuk memperkuat citra atau merk dan umumnya, kendaraan tua di AS yang menggunakan ban produksi China.

Terdapat 4 perusahaan ban AS yaitu Goodyear, Bridgestone, Cooper, dan Michelin yang membuka pabrik di China dan beberapa diantaranya memproduksi ban jenis *passenger* dan *light truck* bagi pasar AS. Jika tarif impor dinaikkan, maka tidak hanya akan berdampak pada industri ban China namun juga pada perusahaan, importir, distributor, dan retailer yang menjual ban China di AS. Keempat perusahaan ban AS tersebut bergabung dengan berbagai perusahaan ban milik pemerintah China. Perusahaan asing yang mendirikan pabrik ban di daratan China umumnya berasal dari Hong Kong atau Taiwan. Industri ban di China didominasi oleh perusahaan lokal yang menguasai pasar lebih dari 60% dari total perdagangan, sisanya dikuasai oleh perusahaan Hong Kong, Taiwan dan AS.

4.1.2 Penggunaan *China-Specific Safeguard*

Saat proses menjadi anggota WTO, China menyetujui perjanjian yang mengatur keanggotaan China di WTO yang disebut *China's Protocol Accession*. Di dalam protokol tersebut, terdapat beberapa mekanisme yang mengatur cara anggota WTO melakukan proteksi terhadap industri dalam negerinya jika produk-produk impor asal China menyebabkan *market disruption*. WTO adalah satu-satunya rejim yang mengatur perdagangan dunia secara liberal. Salah satu prinsip WTO yaitu non-diskriminasi, persaingan yang adil, dan larangan melakukan proteksi perdagangan. Akan tetapi dalam sengketa perdagangan ini, pemerintah

AS telah melakukan proteksi untuk melindungi industri dalam negerinya karena kalah bersaing dengan ban asal China. Hal ini menunjukkan bahwa AS sebagai anggota WTO, telah tidak konsisten dengan prinsip-prinsip perdagangan bebas yang selama ini diusung oleh AS dan WTO.

Selama menjadi anggota WTO, China telah melaporkan AS ke DSB WTO sebanyak 6 kali. Sebagian besar dari sengketa perdagangan tersebut dipicu oleh AS yang menggunakan perangkat hukum khusus yang diatur dalam *Trade Act 1974* untuk melindungi impor China yang semakin meningkat sehingga membuat industri domestik tidak dapat bertahan. Akan tetapi, dalam kasus sengketa ini untuk pertama kalinya AS menggunakan *Safeguard Section 421 of Trade Act 1974*. Di dalam WTO, *safeguard* merupakan cara yang diperbolehkan untuk melindungi industri dalam negeri suatu negara. Pembatasan perdagangan dalam *safeguard* dapat dilakukan melalui menaikkan tarif impor, pajak, dan sebagainya. Berbeda dengan anggota WTO lain yang mengacu pada perjanjian GATT, China masih harus menaati *China's Protocol Accession* sampai tahun 2013.

China berargumen bahwa AS telah dengan tidak tepat mengartikan paragraf 16 dari *Protocol Accession* dengan peningkatan volume ban impor asal China. Menurut China, jumlah ban produksinya masih dalam tahap wajar dan tidak mengganggu industri ban AS karena perbedaan orientasi kualitas ban. Industri ban AS memproduksi ban kualitas terbaik 1 dan 2, sedangkan China memproduksi ban untuk kualitas 3. Selain itu, definisi “meningkat secara cepat” menurut AS berbeda dengan yang terdapat dalam *Protocol Accession* paragraf 16. Di dalam *China-Specific Safeguard* yang telah disetujui China, anggota WTO lain dapat menerapkan *safeguard* yang lebih ketat kepada produk-produk China dibandingkan *safeguard* standard WTO. Oleh karena itu, ketika jumlah ban impor asal China meningkat 215% dari 14,6 juta ban pada tahun 2004 menjadi 45,97 juta ban pada 2008, maka pemerintah AS mendefinisikan peningkatan tersebut sebagai “meningkat secara cepat” dan pertumbuhannya harus diperlambat dengan menaikkan tarif impor. Selain penggunaan *safeguard* berdasarkan *Protocol Accession*, AS juga menggunakan *Section 421* dalam upaya mengurangi impor ban asal China. Kedua mekanisme *safeguard* tersebut telah disetujui China pada

tahun 2001 sehingga berbagai argumentasi China untuk memenangkan sengketa ini tidak dapat diterima oleh panel.

Melihat kedua perjanjian yang dilakukan oleh China terhadap AS dan WTO tersebut menunjukkan ketidakadilan bagi China karena setiap anggota WTO mempunyai cara untuk menghambat ekspor China. Pertumbuhan industri China yang pesat membuat jumlah ekspornya terus meningkat setiap tahun. Kondisi tersebut tentu dapat mengancam industri dalam negeri semua negara anggota WTO karena produk-produk China mudah diserap oleh konsumen. Pertumbuhan ekonomi China ditopang oleh besarnya jumlah ekspor, sehingga penggunaan kedua mekanisme *safeguard* untuk menghambat ekspor akan sangat merugikan China. Kemenangan AS dalam sengketa ban ini akan membuat negara lain dengan mudah menggunakan *Protocol Accession* sebagai alat untuk mencegah masuknya produk-produk China. Terlebih masa berlaku protokol tersebut sampai tahun 2013. Oleh karena itu, sengketa perdagangan mengenai ban ini menjadi perhatian utama bagi China. Pemerintah China terus berupaya meyakinkan DSB WTO bahwa pertumbuhan ekspor mereka masih dalam tahap tidak merugikan negara pengimpor sehingga tidak dapat disebut sebagai ancaman bagi industri domestik negara-negara pengimpor.

4.2 Peran Negara dalam Industri China

Industri di China dibagi atas 4 sektor yaitu agrikultur (termasuk peternakan dan perikanan), energi, manufaktur, dan jasa. China terus berusaha agar perekonomian dan perdagangannya terus berkembang sehingga dibuat kebijakan-kebijakan khusus terhadap keempat sektor tersebut.

a. Agrikultur

Sektor pertanian merupakan hal terpenting bagi pemerintah China sehingga disebut juga sektor primer. Kebijakan pada sektor ini memastikan persediaan makanan yang cukup bagi penduduk China yang jumlahnya sekitar 1,3 milyar jiwa. Oleh sebab itu, kebijakan di bidang pertanian telah memperoleh perhatian khusus dari para pemimpin China. Pada masa Mao, pemerintah mengontrol ketat sektor ini termasuk jenis tanaman yang harus ditanam. Setelah reformasi ekonomi, meskipun negara telah memberikan kebebasan terhadap

sektor ini namun peran pemerintah masih tetap penting. Pemerintah tetap menetapkan peraturan pada produksi, distribusi, penjualan makanan termasuk harga, dan kegiatan ekspor-impor. Hal ini dilakukan agar rakyat China tidak lagi mengalami kelaparan dan kekurangan makanan seperti pada saat pemimpin Mao menerapkan program *Great Leap Forward*.

Sebagai anggota WTO, China harus menghadapi konsekuensi untuk menurunkan tarif impor terhadap sektor ini. Pada tahun 2001, tarif impor sebesar 23,1% turun menjadi 15,3% pada tahun 2008. Namun, kini pemerintah China lebih menekankan pada industri manufaktur membuat pendapatan dari sektor pertanian semakin menurun sejak tahun 2000. Berbeda dengan industri pertanian yang nilai eksportnya semakin menurun, nilai ekspor peternakan justru semakin meningkat. China merupakan produsen hewan ternak terbesar di dunia karena permintaan dalam negeri yang tinggi. Selain industri peternakan, industri perikanan juga terus berkembang meski tidak sepesat industri peternakan. Sebelumnya, China merupakan eksportir berbagai hasil produksi di sektor ini namun perlahan-lahan menjadi importir setelah menjadi anggota WTO pada tahun 2001. Hal ini dikarenakan China menerapkan *comparative advantage* di dalam sektor pertanian. Hasil produksi buah-buahan, ikan, dan daging dua kali lipat lebih tinggi daripada produksi jenis padi-padian. Sehingga pemerintah lebih memilih mengimpor sereal (termasuk maizena, beras, dan gandum), kacang kedelai, dan kapas dan fokus meningkatkan ekspor buah-buahan, ikan, dan daging.

b. Energi

Pertumbuhan ekonomi China yang semakin tinggi membuat China membutuhkan banyak energi untuk menjalankan berbagai kegiatan produksi yang dilakukan. Terdapat dua kebutuhan dasar energi di China yaitu minyak bumi dan listrik. Pabrik-pabrik yang semakin banyak di China menjadikannya salah satu importir energi terbesar dunia. Pada tahun 2004, China mengimpor lebih dari 120 juta ton minyak dan jumlah tersebut semakin meningkat setiap tahunnya. Oleh sebab itu, China menerapkan strategi-strategi tertentu untuk memastikan pasokan minyak mentah tetap tersedia. Berdasarkan *The Five Year Plan* yang ke-10, produksi minyak dalam negeri tidak lagi mencukupi kebutuhan dalam negeri

China sehingga harus dilakukan reorganisasi pada perusahaan minyak untuk memastikan ketersediaan pasokan minyak dengan harga rendah. Reorganisasi tersebut dipusatkan pada 1) investasi besar-besaran pada proyek eksplorasi dan pengembangan di berbagai negara; 2) membangun cadangan minyak; 3) meningkatkan kapasitas kilang dalam negeri untuk mengolah minyak mentah yang diimpor dari Timur Tengah sehingga menekan biaya pengolahan dan tidak perlu membeli minyak olahan; 4) mengembangkan industri gas alam domestik sebagai sumber energi selain minyak; dan 5) mengembangkan lapangan minyak dalam negeri dengan mengundang pihak-pihak asing dalam proyek eksplorasi dan pengeboran di China.⁴

Sebagai salah satu industri kunci dalam pengembangan perekonomian dan perdagangan China, sektor ini masih didominasi oleh SOEs yaitu *China National Petroleum Corporation (CNPC)*, *China National Offshore Oil Corporation (CNOOC)*, dan *China Petroleum and Chemical Corporation (SINOPEC)*. CNPC dirancang dalam kegiatan *upstream* yang berlokasi di wilayah utara dan barat China. Sinopec dirancang dalam sektor *downstream* yang berlokasi di wilayah selatan dan timur China. CNOOC fokus pada kegiatan *upstream* lepas pantai dan sepanjang pesisir timur China.

Selain minyak, China juga membutuhkan banyak tenaga listrik. Pada tahun 2001, China adalah produsen listrik terbesar kedua dunia dengan total kapasitas instalasi 338 gigawat dan menghasilkan kurang lebih 1.446 terawatt hours. Sektor ini telah mengalami tiga kali reformasi sejak 1986 sampai tahun 2002. Tujuan reformasi ini adalah untuk meningkatkan kemampuan dan mengatasi permasalahan listrik yang sangat penting bagi industri. China masih sangat tergantung pada batu bara (80%) sebagai pasokan listrik dan tenaga air (20%). Alternatif sumber energi listrik terus dikembangkan seperti melalui kekuatan nuklir dan gas alam.

c. Jasa

Jasa merupakan industri tersier yang memberikan kontribusi 39% terhadap GDP China pada 2006. Kegiatan pada sektor ini termasuk *wholesale & retail*

⁴ Tirta N. Mursitama dan Maisa Yudono. *Strategi Tiga Naga: Ekonomi Politik Industri Minyak Cina di Indonesia*. Depok: Kepik Ungu, 2010, hal. 48-49.

trade, transportasi, komunikasi, *real estate*, restoran dan hotel, finansial dan asuransi. Perkembangan pada sektor ini memang tidak sepesat sektor manufaktur namun masih lebih baik dibandingkan sektor agrikultur. Sejak menjadi anggota WTO, sektor jasa mulai diliberalisasi namun peran pemerintah masih tinggi melalui SOEs. Beberapa kegiatan pada sektor ini telah diberikan otonomi sendiri sesuai dengan ketentuan GATS (*General Agreement on Trade in Services*). Namun beberapa sektor jasa masih dikuasai oleh pemerintah seperti telekomunikasi, finansial, asuransi sehingga perusahaan-perusahaan asing tidak memiliki kesempatan untuk berkembang di China.

Sektor finansial merupakan sektor yang penting dalam menunjang keberhasilan perekonomian China. Sektor ini mulai direformasi pada 1979 dengan menghilangkan monopoli *People's Bank of China* (PBC). Fungsi komersial tidak lagi ditangani oleh PBC namun digantikan oleh empat bank milik pemerintah. Sektor perbankan memainkan peran penting sebagai sumber kredit bagi sektor industri lain sehingga peran negara tetap tinggi.

d. Manufaktur

Sektor ini berkembang lebih cepat dari sektor lainnya terutama sejak China menetapkan kebijakan “pintu terbuka”. Sejak awal reformasi, sektor ini dirancang bersifat *export-oriented* karena pemerintah China melihat peluang untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar dari sektor ini dibanding sektor lainnya. Deregulasi yang dilakukan selama reformasi ekonomi membuat pemerintah tidak lagi mengatur ketat industri besi dan baja; tekstil dan pakaian jadi; dan otomotif. Akan tetapi, industri perlatan komunikasi dan elektronik masih berada di bawah tanggung jawab Ministry of Information Industry (MII). Hal ini disebabkan kedua industri ini belum kompetitif jika bersaing dengan perusahaan lain. Industri manufaktur memberikan banyak keuntungan bagi perekonomian China. Berbeda dengan ketiga sektor lain yang dikuasai oleh SOEs, sektor ini lebih banyak dikuasai oleh perusahaan swasta dan asing. Perusahaan-perusahaan asing yang menanamkan modal atau membuka usaha di China mendapatkan berbagai keuntungan seperti tarif pajak yang rendah atau *tax holiday*.

Dari keempat sektor industri tersebut, peran negara dalam industri agrikultural, energi, dan jasa masih tinggi. Pada sektor agrikultural, negara mengawasi perkembangan sektor ini karena menyangkut hajat hidup 1,3 miliar penduduk China. Jika sampai terjadi kelangkaan makanan pokok seperti gandum, beras, daging, ikan, dan lain sebagainya maka akan mengganggu stabilitas nasional. Sementara pada sektor energi masih didominasi oleh perusahaan-perusahaan negara dan membatasi peran swasta. Energi merupakan sumber utama penggerak industri di China, sebuah industri tidak akan jalan tanpa adanya tenaga listrik atau minyak dan gas bumi. Pemerintah China sejak masa Mao sampai sekarang telah fokus mengembangkan sektor industri. Menurut perspektif merkantilisme, sektor industri merupakan sektor yang memberi dampak baik terhadap kemajuan ekonomi dan negara secara keseluruhan. Oleh karenanya, sektor industri manufaktur menjadi penggerak utama dalam perekonomian China. Sektor manufaktur adalah sektor dimana pihak asing dapat leluasa masuk ke China dibandingkan sektor lain. Pada sektor manufaktur seperti tekstil, pakaian jadi, dan otomotif pihak asing dapat membangun pabrik, memperkerjakan buruh-buruh, dan berinvestasi di China. Perusahaan-perusahaan asing yang menanamkan modal atau membuka usaha di China mendapatkan berbagai keuntungan seperti tarif pajak yang rendah atau *tax holiday*.

Pemerintah China tidak pernah secara formal mengeluarkan kebijakan *national interest*-nya, terlebih saat dipimpin oleh Mao. Meski demikian pada masa Deng Xiaoping, pembangunan ekonomi adalah prioritas utama dari setiap kebijakan yang diterapkan China. Sistem perekonomian China yang mengikuti sistem pasar membuat pemerintah terus meningkatkan ekspor dan bahkan perekonomiannya sangat bergantung pada ekspor. Memasuki abad ke-21, Presiden Hu Jintao menganggap perlu untuk memformulasikan kembali kebijakan pembangunan sosial agar sesuai dengan perkembangan ekonomi yang pesat. Kebijakan China juga kini memperhatikan mengenai *good governance*, meningkatkan jaminan sosial, melindungi lingkungan, mendorong inovasi, menyempurnakan sistem finansial, dan mendorong konsumsi domestik. Hu Jintao kemudian mengumumkan pada Juli 2009 bahwa China kini memiliki 3 kebijakan

yang harus dilindungi yaitu *sovereignty*, *security*, dan *development*.⁵ *Sovereignty* yaitu stabilitas politik di China, khususnya stabilitas kepemimpinan Partai Komunis China dan sistem sosialis. *Security* yaitu menjaga kedaulatan, teritorial, dan penyatuan China (China daratan, Tibet, dan Taiwan). *Development* yaitu tetap mempertahankan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sosial. Ketiga kebijakan tersebut adalah tujuan utama pemerintah pusat China. Selama kebijakan *sovereignty* dan *security* tidak mendapatkan ancaman serius, seperti pemisahan diri Taiwan secara formal atau terancamnya kepemimpinan Partai Komunis China, maka negara fokus pada kebijakan ketiga yaitu pembangunan ekonomi dan sosial. Kebijakan tersebut sesuai dengan karakteristik merkantilisme yaitu meskipun tujuan kebijakannya adalah memperoleh kekuasaan dan kekayaan namun dalam keadaan tertentu ekonomi lebih sering dikorbankan demi *security* ataupun *sovereignty* sebuah negara. Menurut merkantilis yang terpengaruh oleh realisme, kekuatan militer adalah hal penting untuk memperpanjang kemakmuran sebuah negara di masa mendatang.

Perkembangan ekonomi China yang sangat cepat, menurut pandangan merkantilis, akan membuat China lebih tegas dalam mengejar kepentingan nasionalnya. Seperti dalam sengketa perdagangan di WTO, China dengan tegas menolak keputusan AS untuk menaikkan tarif impor ban produksinya karena tindakan AS tersebut akan mengganggu kepentingan nasionalnya. Kenaikan tarif impor ban di saat industri ban mulai berkembang pesat dan menghasilkan banyak jumlah produksi dan keuntungan tentu akan merugikan industri tersebut.

4.2.1 Kebijakan Sebelum Menjadi Anggota WTO

Partai Komunis China mulai berkuasa pada 1949 sampai saat ini. Di awal kekuasaannya, Partai Komunis China berupaya melepaskan semua warisan kebudayaan dari masa lalu dan menggantinya dengan kebudayaan global yang diwakili oleh komunisme. Puncaknya ketika terjadi Revolusi Kebudayaan pada 1966 di bawah kepemimpinan Mao Zedong. Ia berusaha membuang kebudayaan

⁵ Wang Jisi, *China's Search For A Grand Strategy*, Foreign Affairs, Edisi Maret/April 2011, hal. 71.

asli China, kecuali bahasa, dan menggantikannya dengan kebudayaan yang diimpikan oleh Karl Marx.

Demi mengembangkan dan memajukan perekonomian dan industri China yang telah beraliran komunis, Mao Zedong mengadopsi rencana pembangunan Soviet yang disebut *The Five Year Plan for National Economic and Social Development* atau yang umum disingkat *The Five Year Plan* (Rencana Lima Tahun). *The Five Year Plan* yang pertama dijalankan pada tahun 1953-1957. Pada masa ini, tujuan utama pembangunan adalah memajukan ekonomi melalui perkembangan pada sektor industri berat, teknologi, dan pertanian. Selama menjalankan rencana pembangunan tersebut, China banyak dibantu oleh Uni Soviet terutama dalam membangun pabrik-pabrik industri. Pada masa ini, China banyak mengimpor alat industri dari Uni Soviet untuk membentuk pondasi dasar dari independensi industri China. Sehingga di masa mendatang, China dapat memproduksi sendiri kebutuhan dalam negeri dan tidak perlu bergantung pada negara lain. Pada masa ini, China merupakan contoh negara yang menerapkan *import-substitution* secara ekstrim.

Pada tahun 1956, negara mengendalikan semua kegiatan di sektor industri. Hampir 67,5% perusahaan dimiliki oleh negara dan 32,5% merupakan perusahaan gabungan pemerintah-swasta yang tetap di bawah kontrol ketat pemerintah. Pada sektor pertanian, pemerintah menerapkan pertanian kolektif dimana para petani tidak berhak memiliki tanah pertanian pribadi, tidak boleh menjual atau membeli secara bebas hasil produksi mereka, kecuali yang telah mereka tanam di kebun kecil di rumahnya. *The Five Year Plan* yang pertama ini dianggap berhasil karena telah menerapkan dasar yang kuat khususnya dalam sektor industri. Beberapa industri penting seperti besi dan baja, batu bara, dan semen mulai berkembang dan menggunakan teknologi modern. Hasil produksi dari sektor industri meningkat rata-rata 19% per tahun pada 1952-1957, pendapatan nasional pun meningkat 9% per tahun. Meskipun perkembangan sektor pertanian tidak sepesat industri, namun hasil pertanian meningkat rata-rata 4% per tahun.

Kesuksesan pada *The Five Year Plan* pertama membuat Mao menyusun rencana kedua pada 1958-1962. Pada 1958, Mao meluncurkan *Great Leap Forward* yang bertujuan mencapai perkembangan ekonomi dan teknologi secara

cepat dengan hasil maksimal. Meskipun hasil yang diperoleh pada *The Five Year Plan* pertama cukup baik, namun Mao percaya bahwa pencapaian pada rencana berikutnya akan lebih baik jika pemahaman ideologi komunisme setiap orang meningkat dan terdapat kesinambungan antara perkembangan industri dan pertanian. Mao kemudian memutuskan untuk mulai pembangunan sistem sosial-ekonomi dan politik di pedesaan. Pada masa ini, China tidak lagi dibantu oleh Soviet karena konflik perbatasan China-India mengenai Tibet dimana Soviet mendukung India. Selain itu, China menganggap ideologi komunisme yang dianut Soviet tidak lagi sesuai dengan China.

Program *Great Leap Forward* mengubah sistem pertanian sebelumnya yaitu kolektif menjadi komunal. Pada 1958, terdapat 750.000 koperasi pertanian yang kemudian digabung menjadi 23.500 komune yang di dalamnya terdapat masing-masing 5.000 keluarga atau sekitar 22.000 orang. Setiap komune berperan dalam memajukan pertaniannya, industri skala kecil, sekolah, administrasi dan keamanan. Setiap komune memiliki dapur umum, balai pertemuan, dan tempat perawatan kesehatan. Secara ekonomi, *Great Leap Forward* adalah sebuah kegagalan. Hasil pertanian menjadi berkurang karena 1/3 hasil pertanian di setiap komune dibawa untuk pasokan makanan penduduk kota. Partai Komunis juga menentukan jenis tanaman yang harus ditanam sehingga banyak terjadi kelaparan dan bahkan menyebabkan kematian. Sebanyak 30-40 juta orang kelaparan sampai meninggal dunia pada 1959-1962 namun, China tetap menjadi pengeksport gandum.⁶ Sementara itu pada sektor industri, terjadi kekurangan bahan mentah untuk industri, barang-barang kualitas buruk mengalami kelebihan produksi, dan pabrik-pabrik mengalami kemerosotan karena kesalahan manajemen. Akibatnya, Mao turun dari jabatannya dan diambil alih oleh Liu Shaoqi pada 1959, tapi Mao tetap menjabat sebagai pemimpin Partai Komunis China.

Pada tahun 1966, Mao melakukan kampanye yang dikenal sebagai *Great Proletarian Cultural Revolution* (Revolusi Kebudayaan) sebagai upaya untuk mencegah penyebaran paham kapitalisme di dalam China. Selama Revolusi Kebudayaan, buku-buku dibakar; hasil seni, kuil, dan biara dihancurkan; universitas nasional ditutup dan satu-satunya pembelajaran yang diperbolehkan

⁶ Robyn Meredith, *Op. Cit.*, hal. 19.

yaitu studi tentang propaganda Partai Komunis dan *Little Red Book* karya Mao; bahkan hubungan dengan negara-negara lain ditiadakan.⁷ Meski demikian, *The Five Year Plan* tahap ketiga (1966-1970) tetap dijalankan. Fokus utamanya adalah mengatasi masalah kelaparan, ketersediaan pakaian dan berbagai kebutuhan dasar lainnya; memperkuat pertahanan nasional; meningkatkan kualitas, kuantitas, dan variasi produksi; dan membangun ekonomi nasional berdasarkan kepercayaan pada diri sendiri.⁸ Rencana pembangunan ketiga ini lebih mengutamakan pada pertahanan nasional untuk menghadapi kemungkinan terjadinya perang besar dan konflik di perbatasan China-Soviet.

Semakin berkurangnya peran Mao sebagai pembuat kebijakan ekonomi, membuat *The Five Year Plan* ke-4 (1971-1975) tidak mendapat perhatian penuh sehingga masih terfokus pada peningkatan hasil produksi dari sektor industri dan pertanian. Pembangunan infrastruktur dilakukan untuk mencapai target hasil pertanian gandum dan kapas yang kemudian diekspor. Pada sektor industri, peningkatan produksi dilakukan terhadap produk baja, batu bara, pasokan listrik, dan rel kereta api. Mao Zedong meninggal dunia pada September 1976 lalu digantikan oleh Deng Xiaoping pada Agustus 1977.

Saat menjadi pemimpin China, Deng merasa perlu untuk melakukan modernisasi. Ia kemudian mengadakan perjalanan ke Singapura, Kuala Lumpur, dan Bangkok pada November 1978 untuk melihat kota-kota modern di Asia dan mengambil pelajaran dari negara-negara tersebut sebelum memulai reformasinya. Sistem perdagangan China mulai berubah dari *inwardly-oriented* menjadi *outwardly-oriented* yang mengutamakan ekspor. Deng mungkin dianggap mengkhianati prinsip-prinsip yang dianut China sebelumnya, yaitu sosialisme. Akan tetapi, Deng harus melakukan tindakan modernisasi di China untuk menghindari protes dari rakyatnya telah miskin dan menderita selama beberapa dekade yang mungkin berakibat revolusi terhadap Partai Komunis. Untuk

⁷ Ignatius Wibowo, *Belajar Dari China: Bagaimana China Merebut Peluang Dalam Era Globalisasi*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta, 2004, hal. 18-19.

⁸ China Through a Lens, "Changes in Five-Year Plans' Economic Focus", diakses dari <http://www.china.org.cn/english/2005/Nov/148163.htm>, pada 30 Mei 2011, pukul 16.00 WIB.

mencegah hal tersebut, Deng berpendapat bahwa stabilitas dan kekuasaan Partai Komunis China harus dipertahankan dengan cara membangun perekonomian yang kuat meskipun menggunakan konsep kapitalisme. Deng tetap menjalankan *The Five Year Plan* seperti yang digunakan Mao untuk melancarkan program reformasinya dan mengombinasikannya dengan pendekatan Singapura yaitu pembangunan dasar infrastruktur. Pada awal 1980-an, China membangun tambang batu bara baru untuk mendukung kebutuhan listrik China, khususnya sektor industri.

Saat mulai membuka perdagangan dengan negara lain, neraca perdagangan China mengalami defisit pada tahun 1978-1981, 1985-1986, dan 1988-1989. Jika terjadi surplus perdagangan pun, tidak dapat menutupi defisit yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya. Oleh karenanya Deng memanfaatkan utang jangka panjang cara konvensional dan utang jangka panjang yang dibayar menggunakan ekspor batu bara dan minyak. China mengajukan utang kepada organisasi internasional, negara lain, dan memanfaatkan FDI. Pada tahun 1990, utang luar negeri China (diluar utang jangka pendek) mencapai 45,7 juta dollar dengan cadangan devisa 23 juta dollar.⁹

Perubahan arah pembangunan dari *import-substitution* menjadi *export-promotion* membuat negara harus memacu pertumbuhan ekspor. Oleh sebab itu, pemerintah pusat kemudian menerapkan desentralisasi dimana sebelumnya bersifat terpusat. Pada tahun 1980-an, *Ministry of Foreign Economic Relations and Trade* (MOFERT) menyetujui pembentukan lembaga-lembaga yang khusus menangani ekspor dan impor khususnya produk-produk yang dianggap penting.¹⁰ Lembaga-lembaga baru yang dibentuk tersebut terdiri atas 3 jenis yaitu pertama, kementerian yang membentuk sendiri lembaga perdagangan internasionalnya untuk memutuskan jalur ke lembaga perdagangan lainnya. Misalnya, *Ministry of Metallurgical Industry* membentuk sendiri lembaga perdagangannya yaitu *China National Metallurgical Import and Export Corporation* sebagai cara untuk memutuskan jalur dari *China National Metals and Minerals Import and Export*

⁹ Nicholas R. Lardy, *Foreign Trade and Economic Reform in China 1978-1990*, Cambridge University Press, New York, 1995, hal. 13.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 39-40.

Corporations (Minmetals) yang merupakan lembaga perdagangan internasional China yang terbesar dan tertua. Jenis kedua yaitu lembaga yang dibentuk oleh pemerintah daerah untuk menangani perdagangan di wilayah mereka. Lembaga perdagangan nasional yang sebelumnya ada di setiap propinsi diubah menjadi lembaga lokal atau dengan kata lain setiap propinsi memperoleh otonomi daerah. Tipe ketiga yaitu lembaga perdagangan yang dibentuk oleh perusahaan-perusahaan ekspor besar yang memiliki nilai ekspor 3 juta dollar atau lebih. Akan tetapi, desentralisasi tipe ketiga ini jarang terjadi karena nilai ekspor China yang masih rendah.

Selain desentralisasi, langkah lain yang dilakukan yaitu menetapkan tarif impor dan ekspor. Sebelumnya, pemerintah China tidak mempunyai aturan jelas mengenai tarif impor dan ekspor. Lalu pada 1985, pemerintah mulai menetapkan tarif impor dan ekspor yang jelas sehingga pemasukan pendapatan pemerintah dari pajak perdagangan semakin besar dibanding sebelum dilakukan reformasi. Pembinaan lain yang dilakukan untuk menstimulasi ekspor adalah dengan mengubah kebijakan terhadap mata uang asing. Pada masa Mao, setiap mata uang asing yang diperoleh baik dari ekspor ataupun dari hasil perjalanan luar negeri harus segera ditukarkan atau dijual ke Bank China sesuai nilai yang ditentukan oleh negara. Saat itu hanya Bank China yang memiliki otoritas terhadap mata uang asing. Sementara pada masa Deng, Bank China tidak lagi memonopoli penjualan mata uang asing dan setiap orang yang memiliki mata uang asing tidak lagi diwajibkan menukarkan semua uangnya tapi dapat menukarkan sebagian saja. Selain itu, jual beli mata uang asing juga diperbolehkan demi memudahkan impor. Impor yang dilakukan China lebih banyak berupa bahan-bahan mentah untuk keperluan industri yang kemudian diolah menjadi barang ekspor.

Langkah penting lain pada masa reformasi ekonomi yaitu kebijakan nilai tukar yuan terhadap mata uang asing. Pada masa Mao, nilai yuan terhadap dollar AS dipatok sangat tinggi yaitu 2,46 yuan per dollar. Saat program reformasi dimulai, nilai yuan diturunkan hampir setengahnya menjadi 1,49 yuan per dollar, tapi nilai tersebut masih terlalu tinggi (*overvalued*). *Overvalued* nilai yuan sebenarnya membuat ekspor China merugi karena pemerintah harus memberikan subsidi untuk membuat harga produknya tetap rendah. Pada awal

1980, masalah tersebut menjadi penting karena pemerintah tidak ingin kerugian ekspor semakin besar. Akhirnya pada Januari 1981, nilai yuan didevaluasi menjadi 2,8 yuan per dollar. Namun, nilai tersebut hanya berlaku saat transaksi perdagangan berlangsung sehingga nilai yuan pada transaksi non-perdagangan lebih tinggi. Meski demikian, devaluasi yuan terus dilakukan sampai pada tahun 1990, nilai yuan menjadi 522,20 per dollar.

Perubahan-perubahan yang dilakukan tersebut sesuai dengan *The Five Year Plan* ke-7, 8, dan 9 dimana fokus utama adalah menyukseskan program reformasi. Perubahan yang dilakukan tersebut juga memperlihatkan bahwa kebijakan ekonomi dan perdagangan China perlahan-lahan berubah dari sosialisme menjadi kapitalisme meskipun pelaksanaannya masih didominasi oleh negara. *The Five Year Plan ke-7* (1986-1990) menyebut perubahan ideologi tersebut sebagai *the new socialist economic system with Chinese characteristic*.

Perubahan strategi dari *import-substitution* menjadi *export-substitution* yang dilakukan China membuat peran negara di dalam perdagangan ikut berubah. Setelah reformasi ekonomi, China mengikuti sistem ekonomi pasar namun pada prinsipnya negara masih memainkan peranan sebagai “kontrol makro”. Setiap kebijakan ekonomi yang diambil China masih harus diawasi oleh pemerintah agar kebijakan tersebut sejalan dengan kepentingan nasional.

4.2.2 Kebijakan Setelah Menjadi Anggota WTO

Seperti yang telah dijelaskan pada BAB 2 mengenai keanggotaan China di WTO, China melakukan negosiasi panjang selama 15 tahun sebelum akhirnya diterima sebagai anggota. Sejak menjadi anggota WTO, China berusaha menjadi lebih transparan dengan merombak berbagai undang-undang, hukum, dan peraturannya. Sistem ekonomi China yang telah terintegrasi ke dalam aturan WTO harus memiliki aturan hukum yang jelas. Saat bernegosiasi menjadi anggota WTO, China harus membuat komitmen yang dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori yaitu mematuhi peraturan dan norma internasional, dan meliberalkan pasarnya secara bertahap. Transparansi menjadi permasalahan utama di China karena sistem hukum China yang belum mapan dan masih berdasarkan *rule of man* yang telah mengakar dalam kehidupan sosial dan masyarakatnya.

Dua puluh tahun setelah China melakukan reformasi dan membuka pasarnya, pemerintah menghadapi berbagai permasalahan serius seperti penyelundupan, korupsi, penyuapan, penghindaran pajak, barang-barang palsu dan software bajakan. Komitmen China setelah menjadi anggota WTO dan keinginannya untuk terus menjalankan reformasi ekonomi yang telah ditetapkan, membuatnya merapihkan kembali sistem hukum dan peraturan yang telah ada, seperti menghapus atau memodifikasi beberapa hukum dan regulasi. Pemerintah China juga menyadari bahwa untuk menciptakan ekonomi pasar yang kuat dan stabil di masa mendatang, mereka tidak hanya harus mengubah lingkungan usaha menjadi kondusif tapi juga kehidupan sosial dan moral masyarakatnya. Di China terdapat budaya “regulasi internal” dalam menjalankan kegiatan bisnis dimana konspirasi dan ketidaktransparan hukum terjadi dimana-mana. Misalnya, banyak peraturan lokal yang tidak konsisten dengan peraturan nasional sehingga para pengusaha asing kesulitan berinvestasi di China.

Demi memiliki aturan hukum yang jelas, khususnya mengenai perdagangan, menurut Dewan Negara (*State Council*), sejak tahun 2000, 30 kementerian China telah merapihkan 2.300 hukum dan regulasi, 830 diantaranya diputuskan untuk dihapus, dan 325 diajukan untuk diamandemen.¹¹ Pada tahun 2001, Kongres Rakyat Nasional (*The National People's Congress*) telah menyelesaikan revisi hukum-hukum untuk *Chinese Foreign Cooperative Enterprises*, *Foreign Capital Enterprises*, pajak, paten, *trademark*, dan *copyrights*. Revisi terhadap hukum-hukum tersebut sangat penting agar dapat mengikuti aturan WTO, terutama yang tercantum dalam perjanjian *Trade-Related Investment Measures* (TRIMS) dan *Trade-Related Industrial Property* (TRIP). Setelah merevisi undang-undang terkait TRIP dan TRIMS, China juga menyiapkan undang-undang untuk melindungi industri dan pasar domestik berdasarkan peraturan yang diperbolehkan oleh WTO. Hal yang dilakukan pemerintah China antara lain memodifikasi dan merancang regulasi anti-dumping, anti-subsidi, dan safeguard khusus.

¹¹ Carlos A. Magarinos, Long Yongtu, dan Francisco C. Sercovich (Editor), *China in The WTO: The Birth of a New Catching-Up Strategy*, United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) and Palgrave Macmillan, New York, 2002, hal. 27.

Menurut *Foreign Trade Law*, tujuan utama kebijakan perdagangan China yaitu mempercepat keterbukaan China terhadap dunia luar; mengembangkan perdagangan luar negeri; dan mendorong perkembangan ekonomi.¹² Dalam upayanya mengembangkan perdagangan internasional, paham sosialis yang dianut China membuat kebijakan perdagangannya berbeda dengan negara-negara lain. Oleh karenanya China membentuk berbagai institusi formal yang mengatur berbagai kebijakan perdagangan luar negerinya agar lebih transparan, modern, dan profesional. Saat menjadi anggota WTO pada 2001, China membentuk *Department of WTO Affairs* yang bertugas mengurus berbagai isu yang berhubungan dengan keanggotaan China di WTO. Selain itu, pemerintah China melakukan reorganisasi MOFERT yang dibentuk pada tahun 1980-an menjadi *Ministry of Foreign Trade and Economic* (MOFTEC) dan *State Economic and Trade Commission* (SETC) pada tahun 2003.¹³ Pemerintah China mengadopsi sistem Amerika dalam membentuk MOFTEC dan SETC yang bertujuan melakukan investigasi jika terjadi dumping dan subsidi yang mengakibatkan *injury*. Tugas MOFTEC adalah melakukan investigasi dumping dan mengontrol proses pembuatan kebijakan perdagangan luar negeri, sedangkan SETC bertugas memeriksa apakah terdapat *trade injury* sehingga dapat mengambil langkah *trade remedy* dan membuat kebijakan perdagangan domestik. Akan tetapi, MOFTEC dan SETC kemudian dihapus dan tugas-tugas kedua institusi tersebut diambil alih oleh *Ministry of Commerce* (MOFCOM).¹⁴ MOFCOM adalah institusi yang khusus bertanggung jawab membentuk strategi perdagangan dan ekonomi luar negeri berdasarkan aturan-aturan yang dibuat oleh Dewan Negara. Dari sini dapat dikatakan bahwa meskipun China telah menjadi anggota WTO dan berkiprah di berbagai organisasi internasional, namun setiap tindakan atau kebijakan yang diambil harus berdasarkan ketentuan negara.

Sistem perdagangan luar negeri China bertentangan dengan prinsip-prinsip WTO karena peran negara sangat kuat terutama untuk melindungi industri

¹² Trade Policy Review, *People's Republic of China 2006*, World Trade Organization, Jenewa, Juni 2006, hal. 43.

¹³ Ka Zeng (ed), *China's Foreign Trade Policy: The New Constituencies*, Routledge Contemporary China Series, New York, 2007, hal. 4.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 5.

dalam negerinya. Negara memiliki otoritas untuk mengatur impor dan *foreign exchange*. Oleh karena itu, banyak negara yang berkonflik dagang dengan China. Syarat utama bagi China saat ingin menjadi anggota WTO adalah meliberalkan pasar, melepaskan peran pemerintah dalam perdagangan, mengurangi hambatan-hambatan dalam perdagangan, dan lain sebagainya. China kemudian berupaya mencari jalan untuk tetap melindungi berbagai industrinya, khususnya industri kecil (*infant industry*) dan industri yang belum berkembang dan siap berkompetisi. Di dalam prinsip perdagangan bebas yang dianut WTO, subsidi dan dumping dilarang. Akan tetapi, WTO memperbolehkan beberapa praktik proteksi terhadap industri domestik seperti undang-undang anti-dumping, anti-subsidi (*countervailing*), safeguard, peraturan standar kesehatan, aturan keselamatan dan lingkungan, standar buruh, dan anti-monopoli yang mendiskriminasi perusahaan-perusahaan asing.¹⁵

Agar peran negara tetap kuat dalam perdagangan dan dapat melindungi industri dalam negerinya, China kemudian mengadopsi peraturan anti-dumping pada tahun 1997. Anti-dumping adalah tarif yang didesain untuk melindungi industri atau produsen dalam negeri terhadap dumping dan berbagai ketidakadilan yang dilakukan oleh negara pengekspor. Sistem anti-dumping disetujui secara internasional untuk melindungi ketidakadilan dalam perdagangan seperti subsidi dan dumping. Tujuan utama China, seperti juga negara maju dan berkembang lain, mengadopsi anti-dumping adalah karena tindakan proteksi ini disetujui oleh WTO. Pada awalnya, anti-dumping jarang diterapkan meskipun telah dibentuk pada 1904. Namun saat perekonomian dan perdagangan Jepang terus meningkat, negara-negara maju seperti AS dan Eropa mulai menggunakan anti-dumping untuk mengantisipasi membanjirnya produk-produk Jepang di pasaran. Karena tingginya penggunaan undang-undang anti-dumping oleh negara maju, membuat negara-negara miskin dan berkembang ikut menggunakannya. Oleh sebab itu, sebelum resmi menjadi anggota WTO, China mempelajari dengan seksama sistem anti-dumping karena melibatkan berbagai peraturan hukum yang kompleks.

Sesuai dengan perjanjian saat akan menjadi anggota WTO, pemerintah China kemudian menurunkan tarif impor, menerapkan tarif MFN, menghapuskan

¹⁵ *Ibid.*, hal. 76.

hambatan non-tarif, membuka kompetisi di sektor jasa. Demi mencapai tujuan kebijakan perdagangan dan perjanjian keanggotaan WTO, China kemudian berupaya meningkatkan nilai dan pertumbuhan ekspor manufaktur. Upaya untuk mendorong sektor manufaktur membuat China mengimpor lebih banyak bahan mentah sebagai sumber energi, memperbarui peralatan dan teknologi, dan mereformasi prosedur beacukai. Penggunaan modal luar negeri juga dilakukan demi memperkuat sektor industri dan teknologi, termasuk mendorong FDI. China adalah negara berkembang penerima FDI terbesar di dunia dan merupakan peringkat ketiga terbesar penerima FDI setelah AS dan Inggris. Sejak memulai reformasi ekonominya, China menyadari bahwa FDI memiliki peran penting dalam pengembangan ekonomi. FDI telah menyumbang 50% dalam kegiatan ekspor dan impor, 20% dari pendapatan pajak, dan yang terpenting FDI telah membuat lapangan kerja mampu menyerap 20 juta pekerja setiap tahun.¹⁶ Oleh karena itu, penting bagi pemerintah China untuk menambah volume FDI dan meningkatkan kualitas investasi. Bergabungnya China ke WTO memberi keuntungan bagi upaya-upaya China dalam menarik lebih banyak FDI.

Masuknya China ke dalam WTO dapat dikatakan memberikan manfaat positif bagi perdagangan China. Saat memulai reformasi ekonomi pada tahun 1978, nilai perdagangan China hanya 1% dari total perdagangan dunia. Sementara pada tahun 2009, total perdagangan China menjadi 6% dan menjadi negara perdagangan terbesar ketiga dunia setelah AS dan Jepang.¹⁷ Semakin besarnya keuntungan yang didapat dari perdagangan internasional, membuat perekonomian China sangat bergantung pada perdagangan dibandingkan negara tetangganya Jepang dan Korea. Salah satu yang membantu tingginya perdagangan China adalah diaspora orang-orang China di berbagai belahan dunia seperti di Hong Kong, Macau, Asia Tenggara, Australia, dan Amerika Utara.

Selain diaspora orang-orang China, perdagangan China juga semakin meningkat melalui kerjasama regional dan bilateral yang mulai gencar dilakukan pasca menjadi anggota WTO. China percaya bahwa integrasi ekonomi di tingkat

¹⁶ *Ibid.*, hal. 29.

¹⁷ Paul Gregory & Kate Zhou, *How China Won and Russia Lost*, Policy Review, Desember 2009 – Januari 2010, hal. 44.

regional dapat tercapai jika China aktif bekerjasama dengan berbagai organisasi regional khususnya di tingkat Asia. Setelah menjadi anggota WTO, China aktif menjalin hubungan perdagangan dengan APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), ASEM (*Asia-Europe Meeting*), dan ASEAN (*Association of South-East Asia Nations*).

Wilayah Asia Pasifik merupakan wilayah terpenting bagi perekonomian dan perdagangan China. Oleh karenanya, China menjadi anggota APEC pada tahun 1991 yang juga merupakan bagian dari kebijakan membuka diri terhadap kerjasama dengan negara lain. Pada tahun 2004, lebih dari 67% impor China berasal dari Asia Pasifik dan sekitar 70% eksportnya ditujukan ke negara-negara anggota APEC.¹⁸ Mayoritas FDI, yaitu sebanyak 70%, berasal dari negara-negara anggota APEC.

Pentingnya Asia bagi China membuatnya aktif melakukan kerjasama tidak hanya dengan APEC tapi juga dengan ASEAN. China bersama Jepang dan Korea Selatan melakukan pertemuan rutin dengan ASEAN untuk melakukan berbagai kerjasama yang disebut ASEAN+3. Selain itu, China juga melakukan perjanjian FTA dengan ASEAN (ACFTA) yang ditandatangani pada 4 November 2002. Berdasarkan kesepakatan ini, kedua wilayah harus menghapus hambatan tarif dan non-tarif terhadap semua produk barang, meliberalkan perdagangan di sektor jasa, dan saling mendorong investasi di antara negara-negara ACFTA.

Selain regional, kerjasama bilateral juga penting di dalam kebijakan perdagangan China. China menandatangani *Closer Economic Partnership Arrangements* (CEPAs) dengan Hong Kong dan Macau pada tahun 2003. Perjanjian ini mengatur mengenai penghapusan hambatan tarif dan non-tarif, larangan untuk menerapkan anti-dumping dan *countervailing* terhadap produk-produk impor barang yang berasal dari ketiga wilayah ini, dan penggunaan *safeguard* sementara jika diperlukan. China juga melakukan perjanjian perdagangan bebas secara bilateral dengan negara-negara strategis lain, seperti Chile, Pakistan, Australia, New Zealand, negara-negara Afrika yang tergabung dalam SACU (*Southern African Customs Union*), *Gulf Cooperation Council* (Uni

¹⁸ Trade Policy Review, *Op. Cit.*, hal. 45.

Emirat Arab, Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, dan Saudi Arabia), India, dan Islandia.¹⁹

Sebagai anggota WTO, menurunkan nilai tarif impor menjadi kebijakan utama China. Oleh karenanya, China wajib menurunkan tarif impor dari negara-negara anggota WTO karena prinsip WTO adalah menghapuskan hambatan tarif dan non-tarif serta non-diskriminasi. Pada tahun 2008, tarif impor untuk produk agrikultur sebesar 15,3% dan non-agrikultur sebesar 8,8%. Selain tarif impor, hambatan non-tarif juga dikurangi misalnya persyaratan dan surat izin impor yang sebelumnya sulit menjadi lebih mudah.

4.2.3 Perubahan Sistem Perusahaan dan Zona Ekonomi China

Setelah menjadi anggota WTO, berbagai perubahan dilakukan terlebih untuk membuka pasar yang lebih luas bagi negara lain. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa kebijakan pemerintah China setelah reformasi ekonomi 1978 adalah mendukung penuh industrialisasi, maka dibuatlah beberapa perubahan dalam sistem perusahaan di China.

a. *State-Owned Enterprises* (SOEs)

SOE atau perusahaan milik negara berubah mengikuti perkembangan ekonomi China. Sejak China melakukan reformasi ekonomi, SOEs telah mengalami 3 kali perubahan²⁰, yaitu:

- 1978 – 1992: SOEs pada masa ini mulai berubah menjadi semi independen setelah sebelumnya dipegang penuh oleh negara. SOEs kemudian mendapatkan otonomi khusus untuk merencanakan sendiri produksi dan mengolah keuntungan yang didapat untuk investasi berikutnya; dapat menjual barang produksinya 20% lebih tinggi dari harga produksi; dan tidak perlu menyerahkan semua keuntungan yang diperoleh kepada pemerintah, tapi diganti dengan membayar pajak 55%. Namun, perubahan ini tidak membuat peran pemerintah hilang begitu saja. Pemerintah bahkan membentuk 4 bank nasional sejak 1978 yang khusus untuk membiayai SOEs.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 49-51.

²⁰ *Ibid.*, hal. 132.

- 1993 – 2000: SOEs berubah menjadi “modern enterprises” yang memiliki hak kepemilikan, otoritas sendiri, dan pemisahan antara “government” dan “enterprises”. Meskipun SOEs telah melakukan reformasi, namun masih banyak perusahaan negara ini yang terus mengalami kerugian. Sejak *Law of Enterprise Bankruptcy* diberlakukan pada 1988, terdapat 1.100 kasus perusahaan yang bangkrut dan membuat 680.000 pekerja menganggur serta meninggalkan utang sebesar 10 miliar yuan.
- 2000 – sekarang: Perubahan SOEs membuat pemerintah pusat membentuk *State-owned Asset Supervision and Administration Commission* (SASAC) pada tahun 2003. Tugas SASAC adalah bertanggung jawab mengatur aset-aset negara dan mengawasi jalannya reformasi di SOEs. Untuk meningkatkan kinerja dan daya saing SOEs, SASAC melakukan *merger* terhadap perusahaan-perusahaan kecil agar menjadi besar dan solit. SASAC juga mendorong SOEs yang terus mengalami kerugian untuk menyatakan diri bangkrut. Selain itu, SASAC juga mendukung SOEs untuk berinvestasi keluar negeri dan masuk ke dalam daftar pasar uang domestik.

Meski mengalami perubahan, SOEs masih menjadi tanggung jawab pemerintah China. Akan tetapi, kini SOEs harus bersaing ketat dengan berbagai perusahaan asing dan swasta setelah perekonomian China terintegrasi dengan sistem global. Oleh karenanya, kinerja SOEs harus terus ditingkatkan dengan cara (1) pengambilan keputusan terkonsentrasi pada pemerintah pusat; (2) pemerintah melaksanakan intervensi administratif kepada pihak pengusaha; (3) para manjer dan pekerja menyesuaikan kebijakan-kebijakannya dengan keinginan pemerintah; (4) partai atau organ tertentu dari pemerintahan dapat menunjuk orang tertentu/siapapun di SOE.²¹ Dengan berbagai upaya tersebut, beberapa SOEs China terkenal dan terdaftar pada pasar saham domestik dan internasional, antara

²¹ Zainuddin Djafar, *Op. Cit.*, hal. 88.

lain Qingdao Beer, China Mobile, Petro-China, China Unicom, Sinopec, dan lain-lain.²²

Jumlah SOEs yang terus menurun sebenarnya memberikan dampak baru bagi pemerintah China yaitu meningkatnya jumlah pekerja yang kehilangan pekerjaan setelah SOEs tempatnya bekerja ditutup. Pada tahun 2004, terdapat 3.000 SOEs yang ditutup karena terus merugi. Hal ini membuat 5,1 juta pekerja kehilangan pekerjaan.²³ Status pegawai di SOEs adalah pegawai tetap dan kontrak. Jumlah pegawai kontrak terus meningkat dibandingkan jumlah pegawai tetap. Meski demikian, para bekas pegawai SOEs dapat diserap ke perusahaan swasta ataupun perusahaan kecil dan menengah lainnya.

b. *Non-State Enterprises* (NSEs)

Perkembangan perusahaan swasta di China mulai meningkat setelah China melakukan reformasi ekonomi 1978. Pihak swasta mulai diperbolehkan berusaha dan mencari keuntungan meskipun peran dan kontrol negara masih ketat. Perusahaan swasta mulai banyak bermunculan setelah reformasi pertanian dijalankan. Reformasi di sektor ini membuat para petani meninggalkan lahan pertanian untuk bekerja di pabrik-pabrik yang berkembang pesat di tingkat madya dan kota (*township and village enterprises* – TVEs). Sementara jumlah SOEs semakin menurun, jumlah perusahaan swasta semakin bertambah. Pada tahun 1993, jumlah perusahaan swasta hanya 237.000 buah dan pada tahun 2003 naik menjadi 3 juta perusahaan. Perusahaan swasta milik individu pun meningkat jumlahnya dari 17,6 juta pada tahun 1993 menjadi 23,6 juta pada tahun 2003.

Sektor swasta memainkan peranan penting dalam perekonomian China. Sejak banyak SOEs yang ditutup, perusahaan swasta kemudian menyerap banyak tenaga kerja. Akan tetapi, dominasi pemerintah di dalam pasar masih besar terbukti dengan dibatasinya sektor yang dapat dijalankan oleh perusahaan swasta. Umumnya, perusahaan swasta hanya terkonsentrasi pada sektor manufaktur karena sektor lain yang dianggap penting seperti pertambangan, transportasi, dan telekomunikasi masih dikuasai oleh SOEs.

²² *Ibid.*, hal. 88.

²³ *Ibid.*, hal. 134.

c. *Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs)*

Pada tahun 2003, terdapat kurang lebih 31,5 juta perusahaan kecil dan menengah (SMEs) di China. Untuk sektor industri, kategori SMEs adalah perusahaan yang memiliki pekerja kurang dari 2.000 orang dan memiliki total aset kurang dari 400 juta yuan. Sementara untuk sektor penjualan barang grosing (*wholesale*), SMEs adalah perusahaan yang memiliki kurang dari 200 pekerja dan total penjualan kurang dari 300 juta yuan.²⁴

SMEs juga semakin berkembang setelah reformasi ekonomi dilakukan. SMEs memiliki peran penting dalam perekonomian China karena (1) hampir semua SMEs yang khususnya bergerak di sektor jasa menyerap banyak tenaga kerja; (2) SMEs menyerap banyak tenaga kerja yang tingkat pendidikannya kurang; (3) SMEs tidak memerlukan teknologi canggih dan investasi besar, sehingga SMEs mudah didirikan atau beroperasi; (4) SMEs dapat membuat permintaan yang besar bagi investasi dan konsumsi, yang kemudian dapat menciptakan lapangan pekerjaan dan pembangunan SMEs lainnya, khususnya di sektor jasa.²⁵

Meski SMEs memiliki arti penting dalam perekonomian China, perusahaan jenis ini memiliki kesulitan dalam mendapatkan dana atau pinjaman dari bank untuk mengembangkan perusahaannya. Oleh karenanya, pemerintah mulai mengupayakan pendanaan yang diatur oleh Kementerian Keuangan pada tahun 1999. Pemerintah pusat kemudian mengatur pemberian dukungan dana kepada SMEs melalui undang-undang (*The Law of People's Republic of China on SMEs*) pada 1 Januari 2003. Berdasarkan undang-undang ini, negara akan menyediakan dana bagi pembangunan SMEs melalui anggaran tahunan yang dibuat oleh Dewan Negara. Pengurangan pajak atau pembebasan pajak juga diberlakukan kepada beberapa SMEs khususnya yang menyediakan pekerjaan bagi pengangguran, masuk dalam kategori *hi-tech company*, berada di wilayah etnis minoritas atau miskin, dan memberikan pekerjaan bagi penyandang cacat. Selain mereformasi sistem perusahaan, China juga menetapkan zona ekonomi khusus demi menyukseskan program reformasi yang dilakukan.

²⁴ *Ibid.*, hal. 137.

²⁵ Zainuddin Djafar, *Op. Cit.*, hal. 94-95.

Sebagai bagian dari reformasi ekonomi, China membuat langkah penting yaitu membentuk zona ekonomi spesial (*Special Economic Zones – SEZs*). SEZs dibuat agar para investor asing tertarik berinvestasi di sektor-sektor yang menurut pemerintah China penting untuk dikembangkan, terutama untuk ekspor. SEZs secara bertahap dikembangkan menjadi beberapa zona berbeda, yaitu *Special Economic Zones (SEZs)*. SEZs pertama kali dibentuk di Shenzhen, Shantou, Hainan, Zhuhai dan Xiamen. Selain itu terdapat pula *Economic and Technological Development Zones (ETDZs)*. ETDZs mulai dibentuk sejak 1984. Saat ini terdapat lebih dari 45 ETDZs, dimana setiap zona ini harus mendapat persetujuan dari Dewan Negara. ETDZs umumnya dibangun di *coastal cities*. Tujuan dibentuk zona ini adalah untuk mengembangkan industri berteknologi tinggi dan dapat menyerap investasi asing sehingga dapat dibangun ekonomi yang berorientasi ekspor.

Dibentuk pula *Free-Trade Zones (FTZs)* yang saat ini terdapat lebih dari 15 FTZs yang meliputi area hampir seluas 43 km². Terdapat sekitar 27.000 perusahaan yang beroperasi di wilayah FTZs dan 13.000 perusahaan diantaranya adalah perusahaan asing. FTZs memiliki peranan cukup penting dalam perdagangan nasional karena sebesar 4,2% hasil perdagangan berasal dari FTZs. Keinginan untuk mengembangkan industri yang berteknologi tinggi membuat pemerintah membentuk *High-tech Industrial and Development Zones (HIDZs)*. Dewan Negara telah menyetujui pembentukan 53 HIDZs.

BAB 5

KESIMPULAN

Berdasarkan data dan analisis yang telah dikemukakan dalam pembahasan bab-bab sebelumnya, penulis menyimpulkan bahwa alasan China untuk melaporkan AS ke DSB WTO karena kenaikan tarif impor tersebut memberi dampak negatif terhadap industri ban China dan penggunaan *Chinese-Specific Safeguard* merugikan China. Kemenangan AS dalam sengketa ini akan menunjukkan bahwa penggunaan mekanisme *safeguard* yang tercantum dalam protokol keanggotaan China dapat dilakukan untuk mencegah impor produk-produk China. Sejak mulai membangun perekonomiannya, China bergantung kepada ekspor sehingga penggunaan *safeguard* khusus terhadap produk-produknya dapat merugikan perdagangannya. Hal tersebut telah mengganggu kepentingan nasional China.

Sektor industri merupakan penggerak utama perekonomian China. Sejak menganut sosialisme pada tahun 1949, China telah fokus membangun sektor industri dan agrikultur. Setelah melakukan reformasi ekonomi pun, China tetap terus mengembangkan sektor industri dan teknologi. Kebijakan yang dilakukan tersebut dapat dijelaskan melalui konsep merkantilisme yang digagas oleh Hamilton dan List. Menurut kedua ekonom tersebut, memajukan sektor industri dapat memberikan keuntungan pada ekonomi, politik dan pertahanan sebuah negara.

Keputusan AS untuk menaikkan tarif impor ban produksi China sebesar 35% pada tahun pertama, 30% tahun kedua, dan 25% pada tahun ketiga tidak hanya akan berimbas pada industri ban China, namun juga industri ban dalam negeri AS sendiri. Kenaikan tarif impor ban produksi China telah menurunkan jumlah impor dan keuntungan-keuntungan perusahaan ban di China. Bahkan beberapa pabrik kecil yang tidak mampu bersaing terpaksa harus menutup pabriknya. Menurut estimasi pemerintah China, kenaikan tarif tersebut akan merugikan pemerintah China sebesar 1 miliar dolar pada tahun pertama dan menyebabkan 100.000 orang kehilangan pekerjaan. Akibatnya, dampak dari

kenaikan tarif impor ban telah mengganggu kepentingan nasional China. Setelah krisis finansial 2008, pemerintah China sadar harus memperjelas kepentingan nasional mereka yang selama ini terlihat samar-samar demi menyesuaikan dengan perkembangan ekonomi mereka yang sedemikian pesat. Oleh karenanya, China membuat 3 kepentingan nasional yang akan selalu dijaga yaitu *sovereignty*, *security*, dan *development*. Ketergantungan China terhadap ekspor sangat tinggi, sehingga ketika ada suatu negara yang memberlakukan *safeguard* khusus terhadap produk China maka akan mengurangi keuntungan yang diperoleh China dari perdagangan. Keputusan AS untuk menaikkan tarif ban impor produksi China merupakan langkah yang telah bersinggungan dengan kepentingan China yaitu *development*. Oleh karenanya, China berkepentingan menjaga perkembangan ekonomi, perdagangan dan industrinya.

WTO sebagai satu-satunya organisasi perdagangan dunia menjadi wadah bagi 153 negara anggotanya untuk menjalankan sistem perdagangan berdasarkan prinsip-prinsip dan peraturan tertentu. WTO adalah organisasi liberal yang mendukung peran pasar dalam perekonomian. Semenjak China melakukan negosiasi untuk menjadi anggota WTO, China harus melakukan beberapa perubahan agar sesuai dengan prinsip dan peraturan tersebut. China mengalami kesulitan dalam upayanya menjadi anggota WTO karena perbedaan ideologi yang mendasar antara WTO dan China. Perbedaan itu membuat AS menentang masuknya China menjadi anggota WTO. Alasan mendasar AS menentang keanggotaan China di WTO adalah ketidaktransparanan pembuatan kebijakan-kebijakan China, kuatnya peran pemerintah dalam perekonomian dan perdagangan, dan masalah hak asasi manusia. Meski demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa China adalah pasar potensial bagi berbagai negara maju di dunia. Sistem ekonomi China sebelum 2001 belum terintegrasi dengan global sehingga masih terdapat hambatan-hambatan saat memasuki pasar China. Negara-negara maju yang memiliki pengaruh kuat di rejim WTO seperti AS dan Eropa akhirnya menyetujui keanggotaan China setelah China menandatangani berbagai perjanjian khusus. Perjanjian multilateral dengan WTO yaitu *People's Republic of China's Protocol Accession* mengatur berbagai mekanisme proteksi yang dapat digunakan oleh negara-negara maju untuk melindungi industri dalam negerinya

terhadap impor barang-barang produksi China. Selain protokol keanggotaan tersebut, China juga harus menyetujui Section 421 of Trade Act 1974 yang berisi berbagai peraturan perdagangan terhadap AS yang harus dipatuhi China. Perjanjian-perjanjian tersebut terlihat tidak adil bagi China, namun pemerintah China menerima perjanjian itu demi menjadi anggota WTO. Sejak membuka diri terhadap dunia luar, kehidupan perekonomian China perlahan-lahan membaik sehingga China merasa perlu untuk berintegrasi dengan sistem global untuk mendapatkan perkembangan ekonomi yang lebih baik.

Sekilas, China seperti harus merelakan semua sistemnya dirombak demi menjadi anggota WTO. Dengan membuka pasarnya pada tahun 1978, China tidak dapat lagi disebut sebagai negara komunisme murni karena sistem perekonomiannya sudah bercirikan kapitalisme. Akan tetapi, peran negara masih sangat kuat terhadap pasar. Beberapa sektor industri juga masih dipegang dan dikontrol ketat oleh negara karena sektor tersebut berkaitan dengan kepentingan rakyat China. Sehingga China memiliki aliran ekonomi sendiri yaitu ekonomi sosialis dengan karakteristik China.

Setelah China menjadi anggota WTO, pertumbuhan ekonomi China justru tumbuh pesat dan menjadi ekonomi terkuat kedua dunia. Integrasi sistem ekonomi China ke WTO pun membuat tujuan ekspor China semakin luas dan besar. Sektor industri yang mulai menjadi fokus pemerintah dari tahun 1949 menjadi tumpuan utama bagi perekonomian China. Jumlah produksi yang terus meningkat membuat ekspor produk-produk China semakin banyak di pasaran dunia. Harga produk China yang murah dan kualitas cukup baik membuat masyarakat dunia membeli produk-produk tersebut dan memberi keuntungan besar bagi perdagangan China. AS sebagai negara industri maju merasa terancam dengan pertumbuhan pesat China. Sejak China mulai menerapkan kebijakan pintu terbuka, perdagangan China terus berkembang. Sejak 1990, AS selalu mengalami defisit neraca perdagangan dengan China. Hal ini membuat China – AS selalu bersengketa di bidang perdagangan, selain sengketa masalah Taiwan. Sejak China menjadi anggota WTO, defisit perdagangan AS dengan China semakin besar dan sulit dikejar. Dari tahun 2001-2011, tercatat konflik perdagangan kedua negara ini terus meningkat. Beberapa sengketa perdagangan China – AS tidak dilaporkan ke

DSB WTO karena badan sengketa WTO menekankan para anggotanya untuk melakukan negosiasi terlebih dahulu sebelum mengajukan sengketa ke WTO. Hal ini dikarenakan proses penyelesaian sengketa di WTO membutuhkan waktu yang cukup lama antara 1-2 tahun dan biaya yang tidak sedikit.

Meski China dan AS dapat dikatakan sering berkonflik, namun perekonomian China bergantung pada ekspor dan tujuan utama ekspor China adalah AS. Kenaikan tarif impor ban produksi China tentu akan berdampak pada industri ban di China. Akan tetapi, hubungan perdagangan China dengan AS relatif tidak terganggu karena China mengekspor berbagai produk yang dibutuhkan masyarakat AS. Selain itu, industri ban tidak dapat berdiri sendiri karena ban merupakan salah satu komponen dari kendaraan mobil, motor, bis, truk, atau sepeda. Oleh karenanya, naik-turunnya industri ban juga tergantung pada perkembangan industri otomotif. Jika permintaan terhadap mobil atau motor meningkat, maka permintaan terhadap ban juga meningkat. Akan tetapi, pesatnya perkembangan industri ban China yang mampu memproduksi puluhan juta buah ban per tahun membuat kenaikan tarif impor berdampak negatif bagi perkembangan sektor industri lainnya. Sehingga pemerintah China merasa perlu untuk menyelesaikan sengketa ini di WTO.

Kekalahan China di dalam sengketa perdagangan mengenai tarif impor ini disebabkan adanya perjanjian bilateral dengan AS dan *Protocol Accession* yang telah ditandatangani China sebelum menjadi anggota WTO. Di dalam perjanjian-perjanjian disebutkan bahwa apabila produk-produk impor dari China ke negara anggota WTO lain terus meningkat jumlahnya sehingga menyebabkan *market disruption*, maka negara anggota dapat berkonsultasi dengan China untuk mencapai kesepakatan atau menerapkan mekanisme *safeguard* berdasarkan Perjanjian *Safeguard* WTO. Terus meningkatnya jumlah ban radial jenis *passenger* dan *light truck* produksi China ke AS membuat pabrik-pabrik lokal mengalami kerugian. Oleh karenanya, untuk melindungi perusahaan dalam negeri dan pekerjanya, AS menerapkan Section 421 of Trade Act 1974 terhadap ban produksi China.

Sebagai penutup, diharapkan penelitian terhadap sengketa ban AS – China ini dapat memberikan manfaat tidak hanya kepada pembaca tapi juga studi HI.

Perdagangan internasional adalah salah satu suatu negara untuk memperoleh pendapatan negara. Sistem perdagangan luar negeri memiliki sistem yang kompleks dan rumit sehingga diperlukan pengetahuan khusus untuk memahaminya. Diharapkan melalui penelitian ini, pembaca dapat memahami peran negara di pasar domestik dan internasional. Terlebih saat ini liberalisasi perdagangan menjadi hal yang wajib dilakukan bagi setiap negara khususnya anggota WTO. Meski demikian, peran negara tidak dapat diabaikan untuk memajukan sektor perdagangan atau perekonomian karena sistem negara sampai saat ini masih digunakan di dunia. Oleh karenanya, setiap negara berupaya melindungi kepentingan nasionalnya jika ada gangguan dari pihak luar.

Menurut penulis, sebenarnya kenaikan tarif impor ban produksi China ini dapat dimanfaatkan para produsen ban di Indonesia untuk meningkatkan ekspornya ke AS. Harga ban produksi China menjadi tinggi sejak kenaikan tarif impor diberlakukan, sehingga konsumen beralih ke ban dengan harga lebih murah dan berkualitas baik. Seperti yang telah dipaparkan pada tabel 3.8, harga ban produksi Indonesia di AS paling murah diantara semua ban dari negara lain. Akan tetapi, jumlah ekspor ban Indonesia ke AS masih relatif kecil. Oleh karena itu, para pembuat kebijakan perdagangan Indonesia dapat memanfaatkan kesempatan tersebut untuk memproduksi lebih banyak ban untuk diekspor.

Selain itu, upaya pemerintah China untuk terus membangun dan mengembangkan ekonominya dalam waktu 30 tahun patut ditiru. Upaya keras tersebut tidak terlepas dari peran Partai Komunis China yang konsisten melakukan reformasi ekonomi yang ditetapkan Deng Xiaoping pada tahun 1978. Partai Komunis China sebagai satu-satunya partai berkepentingan untuk memajukan perekonomian China agar rakyatnya tetap mempercayai Partai Komunis China sebagai pemimpin mereka dan sosialisme/komunisme sebagai ideologi dasar negara.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Balaam, David N., Michael Veseth, *Introduction to International Political Economy*. New Jersey: Prentice-Hall Inc. 1996
- Bhagwati, Jagdish. *In defense of Globalization*. New York: Oxford University Press. 2004
- Brahm, Laurence J. *China after WTO*. China Intercontinental Press. Beijing 2002
- Cass, Deborah Z., Williams and Barker (Ed). *China and the World Trading System Entering the New Millennium*. Cambridge: Cambridge University Press. 2003
- Djafar, Zaenuddin. *Indonesia, Asean, dan Dinamika Asia Timur: Kajian Perspektif Ekonomi Politik*. Jakarta: Pustaka Jaya. 2008
- Gallagher, Peter. *Guide to Dispute Settlement*. The Hague: Kluwer Law International. 2002
- Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press. 1987
- Harney, Alexandra. *The China Price The True Cost of Chinese Competitive Advantage*. London: The Penguin Books. 2009
- Held, David & Anthony G. McGrew, David Goldblatt & Jonathan Perraton. *Global Transformation: Politics, Economics and Culture*. United Kingdom: Blackwell Publishers Ltd. 2001
- Hufbauer, Gary Clyde, Yee Wong, dan Ketki Seth. *US – China Trade Disputes: Rising Tide, Rising Stakes*. Washington: Institute for International Economics. 2006
- Jones, Handel. *ChinAmerica. Why the Future of America is China: The Uneasy Partnership that will change the world*. United States: McGraw-Hill Companies. 2010
- Kartadjoemena, H.S. *GATT, WTO, dan Hasil Uruguay Round*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press). 1997
- *GATT dan WTO: Sistem, Forum, dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*. Jakarta: UI Press. 1996

-----*. Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI Press). 2000

Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. United Kingdom: Princeton University Press. 1984

Lardy, Nicholas R. *Foreign Trade and Economic Reform in China 1978-1990*. New York: Cambridge University Press. 1995

Magarinos, Carlos A., Long Yongtu, dan Franscisco C. Sercovivh (Editor). *China in The WTO: The Birth of a New Catching-Up Strategy*. New York: United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) and Palgrave Macmillan. 2002

Meredith, Robyn. *The Elephant and the dragon: the rise of India and China and what it means for all of us*. Norton & Company, Inc.: New York. 2008

Mursitama, Tirta N. dan Maisa Yudono. *Strategi Tiga Naga: Ekonomi Politik Industri Minyak Cina di Indonesia*. Depok: Kepik Ungu. 2010

Nye, Joseph S. dan Robert O. Keohane. *International Interdependence and Intergration*. 1975

Stiglitz, Joseph E. *Making Globalization Work: Menyasati Globalisasi Menuju Dunia Yang Lebih Adil* (terjemahan). New York: W.W. Norton & Company, Inc. 2006

Steans, Jill & Lloyd Pettiford. *International Relations: Perspectives and Themes*. England: Pearson Education Limited. 2001

Reuvid, Jonathan (Ed). *The Automotive Industry in Emerging Market: China's Automotive Industry*. London: GMB Publishing Ltd. 2006

Wibowo, Ignatius. *Belajar Dari China: Bagaimana China Merebut Peluang Dalam Era Globalisasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas. 2004

Zeng, Ka (ed). *China's Foreign Trade Policy: The New Constituencies*. New York: Routledge Contemporary China Series. 2007

INTERNET

Bloomberg, "WTO Rejects Chinese Complaint Against U.S.'s Anti-Dumping Tariffs on Tires", diakses dari <http://www.bloomberg.com/news/2010-12-13/wto-rejects-chinese-complaint-against-u-s-s-anti-dumping-tariffs-on-tires.html>, pada 3 Maret 2011, pukul 11:34 WIB

China Trough a Lens, “*Changes in Five-Year Plans' Economic Focus*”, diakses dari <http://www.china.org.cn/english/2005/Nov/148163.htm>, pada 30 Mei 2011, pukul 16.00 WIB.

Congressional Executive Commission on China, “*The People's Republic of China*”, diakses dari <http://www.cecc.gov/pages/virtualAcad/his/prc.php>, pada 30 Mei 2011, pukul 20.00 WIB.

Euro-China, “*Tire Manufacturing in China: Challenges and Disturbances Encountered*”, diakses dari <http://www.eurochinacom.eu/de/advice-and-consultancy/current-publications/tire-manufacturing-china/>, pada 3 Juni 2011, pukul 20.00 WIB.

Offroaders, “*Radial and Bias Tyre*”, diakses dari <http://www.offroaders.com/tech/AT-MT-Tires/tire-tech.htm>, pada 31 Mei 2011, pukul 15.01 WIB.

MOFCOM, *MOFCOM Comments on WTO DSB's Ruling on U.S. Safeguard Measures against Tire Imports from China. Wednesday, December 15, 2010*, diakses dari <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/newsrelease/significantnews/201012/20101207313216.html>, pada 3 Juni 2011, pukul 19.35 WIB.

The US – China Business School, “*Issues Brief: Tariffs on Chinese Tires 10 Months Later—Right or Wrong Remedy?*”, diakses dari www.uschina.org/brief_421tires.pdf, pada 4 Maret 2011, pukul 10:09 WIB.

Time, “*Why the China-US Trade is Heating Up*”, diakses dari <http://www.time.com/time/business/article/0,8599,1922155,00.html#ixzz1E6Qt5l5a>, pada 13 February 2011, pukul. 14.15 WIB.

Tire Information World, “*Want to Know about Tyre Terminology?*”, diakses dari <http://www.tire-information-world.com/tire-terminology.html#ixzz1OJ10zET3>, pada 31 Mei 2011, pukul 15.00 WIB.

Tire Information World, “*Tyres Type*”, diakses dari <http://www.tire-information-world.com/tire-types.html#ixzz1OKpn32OS>, pada 31 Mei 2011, pukul 15.05 WIB

Tire Information World, “*Tyre Markings*”, diakses dari <http://www.tire-information-world.com/tire-markings.html#ixzz1OJ35Lm00>, pada 31 Mei 2011, pukul 15.02 WIB.

WTO, “*United States — Measures Affecting Imports of Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tyres from China*”, diakses dari http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds399_e.htm, pada 14 Februari 2011, pukul 15.10 WIB.

Xinhua, “China: U.S. Tire Tariffs Sends “Wrong Signal To World” 13 September 2009, diakses dari http://news.xinhuanet.com/english/2009-09/13/content_12043010.htm, pada 3 Juni 2011, pukul 19.30 WIB.

ARTIKEL

China Chemical Reporter, “China’s Tire Industry Develops Rapidly”, 16 Januari 2007.

China Chemical Reporter, “Review and Prospect for China’s Tire Industry”, 26 Agustus 2005.

Gregory, Paul & Kate Zhou. “How China Won and Russia Lost”, Policy Review Desember 2009 – Januari 2010.

Grimmett, Jeanne J. “Chinese Tire Imports: Section 421 Safeguard and the World Trade Organization (WTO)”, Congressional Research Service (CRS) Report For Congress, 31 Januari 2011.

Morrison, Wayne M. “China – U.S. Trade Issues”, Congressional Research Service (CRS) Report For Congress, 7 Januari 2011.

Tang, Rachel. “The Rise of China’s Auto Industry and Its Impact on the U.S. Motor Vehicle Industry”, Congressional Research Service (CRS) Report For Congress, 16 November 2009.

Wang Jisi. “China’s Search For A Grand Strategy”, Foreign Affairs, Edisi Maret/April 2011.

DOKUMEN

Trade Policy Review, *People’s Republic of China 2006*, World Trade Organization. Jenewa, Juni 2006.

----- . *People’s Republic of China 2008*, World Trade Organization, Jenewa, Juni 2008.

U.S. International Trade Commission Report. *Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires From China*, Investigation No. TA-421-7. Juli 2009.