



BAB 3

PROSES PENYELESAIAN SENGKETA PERDAGANGAN AS-CINA

3.1 Cara Penyelesaian Sengketa Internasional

Penyelesaian sengketa antar negara telah diatur dalam hukum internasional. Menurut hukum positif tersebut, sengketa harus diselesaikan secara

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

damai dan dilarang menggunakan kekerasan.⁷⁵ Keharusan untuk menyelesaikan sengketa secara damai ini pada mulanya dicantumkan dalam Pasal 1 Konvensi mengenai Penyelesaian Sengketa-sengketa Secara Damai yang ditandatangani di Den Haag pada tanggal 18 Oktober 1907, yang kemudian dikukuhkan oleh Pasal 2 ayat 3 Piagam PBB dan selanjutnya oleh Deklarasi Prinsip-prinsip Hukum Internasional mengenai Hubungan Bersahabat dan Kerjasama antar Negara yang diterima oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 24 Oktober 1970 serta Deklarasi Manila tanggal 15 November 1982 mengenai Penyelesaian Sengketa Internasional secara Damai. Deklarasi tersebut meminta agar semua negara menyelesaikan sengketa mereka dengan cara damai sedemikian rupa agar perdamaian, keamanan internasional dan keadilan tidak sampai terganggu.

Prinsip penyelesaian sengketa internasional secara damai didasarkan pada prinsip-prinsip hukum internasional yang berlaku secara universal, yaitu sebagai berikut:

- Prinsip bahwa negara tidak akan menggunakan kekerasan yang bersifat mengancam integritas teritorial atau kebebasan politik suatu negara, atau menggunakan cara-cara lainnya yang tidak sesuai dengan tujuan-tujuan PBB.
- Prinsip non-intervensi dalam urusan dalam negeri dan luar negeri suatu negara.
- Prinsip persamaan hak dan menentukan nasib sendiri bagi setiap bangsa.
- Prinsip persamaan kedaulatan negara.
- Prinsip hukum internasional mengenai kemerdekaan, kedaulatan dan integritas teritorial suatu negara.
- Prinsip itikad baik dalam hubungan internasional.
- Prinsip keadilan dan hukum internasional.

Setiap negara memiliki kebebasan dalam memilih prosedur penyelesaian sengketa. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 33 Piagam PBB yang meminta kepada negara-negara untuk menyelesaikan secara damai sengketa-sengketa mereka sambil menyebutkan berbagai macam prosedur yang dapat dipilih oleh negara-

⁷⁵ Mauna, Boer. (2000). *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*. Bandung: Alumni. h. 193-195.

negara yang bersengketa, yaitu melalui proses politis-diplomatis (non-yudisial), atau proses yudisial yang diselenggarakan dalam forum yang berbentuk tribunal. Dalam proses penyelesaian sengketa juga dapat dibedakan antara jalur yang ditempuh, antara lain:

- a. Proses di mana pihak yang bersengketa dianjurkan untuk berembuk dan berusaha menyelesaikan sengketa di antara mereka sendiri tanpa keterlibatan pihak ketiga, atau
- b. Proses di mana pihak yang bersengketa menerima penyelesaian sengketa yang dirumuskan dan diputuskan oleh pihak ketiga.

Rincian dari kedua kategori forum dan variasi dari ciri dalam metode penyelesaian sengketa tersebut dapat dilihat dalam uraian berikut:

a. Jalur Non-Yudisial

Penyelesaian sengketa melalui jalur non-yudisial adalah penyelesaian yang dilakukan melalui proses politis-diplomatis. Apabila penyelesaian sengketa dapat diselesaikan oleh pihak yang bersengketa sendiri tanpa keterlibatan pihak lain maka proses tersebut dinamakan negosiasi. Negosiasi dilaksanakan atas dasar pertimbangan politis dengan menggunakan mekanisme diplomatik. Sementara cara penyelesaian sengketa yang dibantu oleh pihak ketiga, dapat berupa *good offices*, *mediasi*, atau *konsultasi*.

b. Jalur Yudisial

Penyelesaian sengketa dalam bentuk yang jauh lebih formal dan yang secara langsung aktif melibatkan pihak ketiga dapat berupa *arbitrase* atau *judicial settlement*. Dengan menggunakan jalur ini, maka hasil dari proses penyelesaian sengketa yang ditempuh ditetapkan oleh pihak ketiga dan berlaku secara mengikat atau *binding*. Dengan demikian maka jalur ini merupakan jalur yuridis dan sifatnya adalah suatu *tribunal*.

Ringkasan dari berbagai cara dan mekanisme dalam proses penyelesaian sengketa internasional dapat dilihat pada tabel 3.1.

Tabel 3.1 Beberapa Jenis Cara Penyelesaian Sengketa

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

	Proses Diplomatik	Proses Yudisial
Peranan Aktif Pihak Ketiga	<p><i>Mediasi</i></p> <p>Pihak ketiga juga turut dalam proses perundingan tetapi pengambilan keputusan tentang penyelesaian sengketa berada dalam tangan pihak yang bersengketa.</p> <p><i>Konsiliasi</i></p> <p>Pihak ketiga merupakan pihak yang diminta menjadi <i>a commission of persons</i> yang tugasnya menjelaskan fakta yang berkaitan dengan sengketa dan menyusun laporan yang isinya mencakup usulan mengenai penyelesaian sengketa yang dianggap dapat diterima walau usulan tersebut tidak mengikat.</p>	<p><i>Arbitrase</i></p> <p>Suatu forum tribunal khusus yang dibentuk untuk suatu kasus dan dibubarkan setelah proses berakhir. Seorang arbitrator bertindak sebagai “hakim” walaupun hanya untuk kasus yang ditangani. Arbitrator dipilih oleh pihak yang bersengketa atas dasar netralitas dan kearifannya serta penguasaan substansi yang relevan dengan kasus yang dihadapi.</p> <p><i>Judicial Settlement</i></p> <p>Penyelesaian sengketa dalam bentuk formal dan langsung melibatkan pihak ketiga. <i>Judicial Settlement</i> menggunakan satu pengadilan permanen atau “<i>standing court</i>”. Dengan jalur ini hasil penyelesaian sengketa ditetapkan pihak ketiga dan berlaku secara mengikat. Keputusan</p>

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

	Proses Diplomatik	Proses Yudisial
		harus berdasarkan hukum yang berlaku (<i>to decide according to the law</i>) tanpa kekuasaan untuk menentukan apa yang adil dan tidak adil.
Peranan Pihak Ketiga Relatif Pasif	<i>Good Offices</i> Penyelesaian sengketa dengan cara non-yudisial dengan bantuan pihak ketiga yang dianggap netral. Pihak ketiga yang melakukan kegiatan <i>good offices</i> bertindak sebagai pihak yang mendorong agar pihak yang bersengketa mengambil langkah konkret ke arah penyelesaian secara damai tetapi tidak turut dalam proses perundingan.	
Peranan Eksklusif Pihak yang Bersengketa	Negosiasi Penyelesaian sengketa yang diselesaikan oleh pihak yang bersengketa sendiri tanpa keterlibatan pihak lain. Konsultasi Dalam prosedur WTO ada mekanisme	

	Proses Diplomatik	Proses Yudisial
	<p>konsultasi yang merupakan aspek khusus dari mekanisme negosiasi. Dalam sistem GATT, konsultasi mengandung arti formal karena hal itu secara eksplisit ditentukan dalam Pasal 12 perjanjian GATT walaupun dalam pelaksanaannya proses konsultasi bentuknya dapat berupa proses yang sangat informal dan tidak terlihat oleh pihak lain.</p>	

Proses penyelesaian sengketa perdagangan AS dengan Cina sendiri menggunakan proses non-yudisial, yaitu konsultasi yang diatur dalam mekanisme WTO.

3.1.1 Dasar Pengaduan Terjadinya Sengketa

Dalam sistem penyelesaian sengketa WTO, mekanisme yang menggerakkan mekanisme penyelesaian sengketa adalah terjadinya dampak yang dalam *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU)*⁷⁶ disebutkan:

- a. terjadinya *nullification and impairment*, atau,
- b. *any objective of the agreement is being impeded*.

⁷⁶ *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement Disputes (DSU)* adalah perjanjian hasil perundingan *Uruguay Round* yang secara lengkap menguraikan bagaimana prosedur untuk penyelesaian sengketa dalam WTO ditetapkan.

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

Berdasarkan DSU, terjadinya *nullification and impairment* atau pun *any objective of the agreement being impeded* dapat disebabkan karena salah satu dari tiga hal, yaitu:

- a. pelanggaran ketentuan WTO
- b. tindakan yang merugikan pihak lain walaupun tidak melanggar aturan WTO, dan
- c. *the existence of any other situation.*

Secara tekstual DSU menjelaskan bahwa tiga sumber atau kausalitas yang dapat menimbulkan kerugian (*nullification or impairment*) terhadap anggota lainnya, maupun “kerugian” terhadap “...*any objective of the Agreement...*”, adalah sebagai berikut:

- a. “..... *the failure of another contracting party to carry out its obligations under this agreement...*”, atau
- b. “... *the application of another contracting party of any measure, whether or not it conflicts with the provisions of the Agreement...*”, atau
- c. *the existence of any other situation.*

Pihak yang mengalami kerugian akibat tindakan yang diambil oleh pihak lain dapat mengajukan *complaint* kepada WTO. Jenis *complaint* yang dapat diajukan sebagai pengaduan adalah:

- a. *Violation complaint.*

Complaint yang dilakukan oleh satu pihak terhadap anggota lain akibat pelanggaran aturan WTO yang menimbulkan kerugian terhadap pihak yang mengajukan *complaint* yang secara sadar atau tidak telah dilakukan oleh pihak yang melanggar.

- b. *Non-violation Complaint*

Pengaduan ini dapat diajukan apabila terjadi suatu kerugian yang dihadapi oleh pihak lain akibat tindakan yang diambil oleh suatu pihak dalam perjanjian walaupun tindakan tersebut tidak melanggar WTO. Sengketa timbul akibat tindakan yang tidak melanggar aturan tetapi merugikan pihak lain karena keuntungan yang telah diraih dari

perjanjian ditiadakan akibat tindakan yang diambil salah satu anggota.

c. *Situation Complaint*

Anggota dapat mengajukan *complaint* apabila suatu “situasi” yang tidak tercakup dalam kategori *violation complaint* maupun dalam kategori *non-violation complaint* tetapi menimbulkan *nullification* atau *impairment* dari keuntungan yang telah diperoleh melalui negosiasi.

Ketiga jenis *complaint* tersebut setelah dirinci secara teoritis dapat menjadi 6 dasar pengaduan, yakni:

- a. Pengaduan *violation complaint* yang berdasarkan *nullification or impairment* akibat tindakan yang diambil melanggar aturan WTO.
- b. Pengaduan *violation complaint* yang berdasarkan tindakan yang melanggar aturan WTO dan menimbulkan kerugian akibat hal yang dampaknya mencegah tercapainya tujuan dari suatu perjanjian atau *impede the attainment of any objective of the Agreement*.
- c. Pengaduan *non-violation* yang berdasarkan *nullification or impairment* dari hak dan keuntungan suatu anggota akibat tindakan anggota lainnya walaupun tindakan tersebut tidak melanggar aturan WTO.
- d. Pengaduan *non-violation* yang berdasarkan tindakan yang menimbulkan hal yang diartikan *(to) impede the attainment of any objective of the Agreement*.
- e. Pengaduan *situation complaint* yang menimbulkan *nullification* atau *impairment* dari hak dan keuntungan suatu anggota akibat tindakan anggota lainnya walaupun tindakan tersebut tidak melanggar aturan WTO.
- f. Pengaduan *situation complaint* yang menimbulkan keadaan yang merugikan akibat tindakan yang dampaknya menimbulkan situasi “... *impede the attainment of any objective of the Agreement*”.

Berdasarkan definisi ini, *complaint* AS terhadap Cina merupakan jenis *situation complaint* karena impor produk asal Cina telah menimbulkan keadaan

yang merugikan bagi industri domestik AS. Sedangkan, *complaint* Cina terhadap AS termasuk jenis *non-violation complaint* karena Cina dirugikan dengan tindakan *safeguards* AS meskipun tindakan tersebut tidak melanggar aturan WTO.

3.1.2 Tahapan Proses Penyelesaian Sengketa

Proses penyelesaian sengketa dalam kerangka WTO dapat dilihat dalam tahapan yang diuraikan di bawah ini:

a. Tahap I: Konsultasi Berdasarkan Pasal 12

Pihak bermasalah melakukan konsultasi (Pasal 12 GATT). Tujuannya untuk mencapai penyelesaian secara amikal. Proses dilakukan bilateral antara pihak yang bersangkutan. Proses ini mengandung perpaduan antara persiapan teknis dan yuridis harus dilakukan secara tepat, akurat, dan formal sesuai DSU dan proses diplomatik yang memerlukan keluwesan. Pihak yang diadukan harus memberi jawaban dalam waktu 10 hari terhadap permintaan untuk konsultasi. Untuk transparansi, permintaan harus diserahkan secara tertulis kepada DSB dengan mencantumkan alasan permintaan serta merinci jenis tindakan yang telah diambil pihak yang digugat dan dasar hukum tentang pengaduan tersebut.

b. Tahap II: Penyelesaian Sengketa Berdasarkan Pasal 12

Apabila konsultasi berdasarkan Pasal 12 tidak berhasil maka pihak yang mengajukan *complaint* dapat menggunakan Pasal 13 yang lebih formal. Dengan demikian proses beralih ke Tahap II. Pada tahap ini prosesnya mengikuti prosedur yang lebih ketat. Ketentuan formal dalam Pasal 13 GATT, dengan penyempurnaan sistem hasil *Uruguay Round*, mewajibkan secara mutlak pembentukan panel.

Tahap II (a): Penyelesaian Di Luar Panel (Arbitrase)

Sebelum mekanisme otomatis panel diterapkan, ada tahapan sebelumnya yang dapat ditempuh di luar mekanisme panel. Pihak yang bersengketa yang gagal dalam konsultasi masih mempunyai pilihan untuk tidak menyerahkan perkaranya kepada DSB melalui panel. Jalur

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

lain yang dapat dipilih adalah *good offices*, konsiliasi, mediasi atau arbitrase. Proses arbitrase adalah proses yudisial yang menggunakan mekanisme tribunal yang disepakati bersama oleh pihak yang bersengketa. DSU mengizinkan pilihan ini, namun secara formal mekanisme ini berada di luar mekanisme yang dikelola oleh DSB.

Tahap II (b): Penyelesaian Sengketa Melalui Panel

Apabila jalur arbitrase tidak diambil, maka panel dapat diminta untuk dibentuk. Jika kedua pihak menerima putusan panel yang disahkan DSB, maka bila putusan itu juga menentukan adanya pelanggaran, proses selanjutnya adalah notifikasi tentang rencana implementasi putusan dari pihak yang dikalahkan. Dengan demikian proses penyelesaian sengketa langsung memasuki Tahap IV. Tetapi apabila ada pihak yang tidak puas dengan putusan tersebut, maka proses penyelesaian sengketa memasuki tahap banding, yakni Tahap III.

c. Tahap III: Naik Banding Melalui *Appellate Body*

Apabila keputusan panel tidak disetujui oleh pihak yang bersengketa maka pihak yang tidak puas tersebut dapat mengajukan permohonan naik banding kepada *Appellate Body* atau Badan Banding. *Appellate Body* menangani permintaan banding dengan menilai masalahnya dari segi legal, *to decide according to the law* dengan memusatkan perhatian pada aspek legal dari laporan panel. Setelah *Appellate Body* menentukan pandangannya, DSB secara otomatis mengesahkannya, kecuali apabila ada konsensus untuk tidak menerimanya. Setelah pihak yang bersengketa menempuh jalur banding tersebut, maka keputusan *Appellate Body* menjadi mengikat pihak yang bersengketa tersebut.

d. Tahap IV: Notifikasi tentang Implementasi

Setelah suatu sengketa melampaui jalur panel, dan dalam putusan ada pihak yang dianggap melanggar aturan GATT/WTO dan merugikan pihak yang mengajukan *complaint*, maka panel mengusulkan pencabutan tindakan yang merugikan tersebut. Bila hal itu yang menjadi keputusan DSB berdasarkan temuan panel, maka pelaksanaannya merupakan tahap notifikasi tentang implementasi.

Segera setelah laporan panel atau laporan *Appellate Body* diadopsi, pihak yang bersengketa harus melakukan notifikasi tentang niat dan rencananya mengenai implementasi dari rekomendasi yang telah diadopsi oleh DSB. Apabila ada kesulitan untuk melaksanakan apa yang telah direkomendasikan, maka pihak yang bersangkutan diberi waktu yang dianggap wajar.

e. Tahap V: Retaliasi sebagai Pelaksanaan Keputusan

Apabila pencabutan dari tindakan yang melanggar tersebut tidak dapat dilakukan dalam kurun waktu yang telah ditentukan dalam DSU dan diputuskan melalui *ruling* maupun *recommendation*, maka pihak yang bersengketa dapat merundingkan kompensasi yang dapat diberikan. Kompensasi tersebut harus disepakati bersama oleh pihak yang bersengketa dan harus konsisten dengan perjanjian yang terkait.

Mengacu kepada tahapan proses di atas, sengketa perdagangan AS-Cina berada dalam tahap pertama. Kedua negara menolak untuk membawa kasus tersebut ke DSB.

3.2 Kronologis Sengketa Perdagangan Pakaian Jadi dan Tekstil AS-Cina⁷⁷

Pada tanggal 24 Juli 2003, CITA menerima petisi dari *American Manufacturing Trade Action Coalition*, *American Textile Manufacturers Institute*, dan *National Textile Association*, yang menyatakan bahwa impor produk tekstil dan pakaian jadi asal Cina telah mengancam perkembangan perdagangan dan menyebabkan terjadinya *market disruption* di pasar AS setelah kuota ATC berakhir.

Berdasarkan WTO, *market disruption* terjadi saat produk asal Cina yang diimpor ke negara anggota WTO meningkat dalam jumlah tertentu atau menyebabkan kerugian material terhadap produsen domestik atau produk kompetitor sejenis. Para pengusul petisi mengatakan bahwa industri pakaian AS

⁷⁷ Diolah dari Vivian, Jones C. *op.cit.*

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

yang sangat bergantung pada produksi bersama dengan Amerika Tengah, Karibia, dan Meksiko, mengalami kemunduran besar akibat meningkatnya produk Cina.

Menyikapi hal tersebut, pada tanggal 13 Agustus 2003, CITA melakukan dengar pendapat publik mengenai permintaan diterapkannya *safeguard* terhadap produk asal Cina, seperti *knit fabric*, *brassieres*, dan *dressing gowns*.

Pemberitahuan formal diberlakukannya *safeguard* dikirim kepada pemerintah Cina pada tanggal 24 Desember 2003, meminta diadakannya konsultasi dan diterapkannya 12 bulan pembatasan impor, efektif mulai tanggal 24 Desember 2003 sampai 23 Desember 2004 untuk tiga jenis produk tersebut.

Pada tanggal 28 Juni 2004, CITA menerima petisi pengajuan *safeguard* lain dari *Domestic Manufacturers Committee of the Hosiery Association* dan *American Manufacturing Trade Action Coalition* yang meminta diberikan tindakan terhadap produk katun, wool dan kaos kaki dari Cina. Industri AS mencurigai bahwa produk impor Cina yang meningkat dari kurang sejuta pasang pada tahun 2001 menjadi 22 juta pasang pada tahun 2003 telah menyebabkan terjadinya *market disruption* yang parah. Petisi tersebut juga menyatakan bahwa meningkatnya produk impor yang murah turut menekan harga produk AS dan mengakibatkan turunnya produksi kaos kaki domestik (dari 207 juta pasang di tahun 2001 menjadi 166 juta pasang di tahun 2003) dan pengurangan pegawai (dari 19.300 pegawai di tahun 2001 menjadi 16.000 pegawai di tahun 2003).

Pada tanggal 28 Oktober 2004, CITA memutuskan untuk meminta konsultasi dengan Cina dan menerapkan kuota *safeguard* pada produk kaos kaki mulai dari 29 Oktober 2004 sampai 28 Oktober 2005.

Tercatat dari pertengahan Oktober sampai pertengahan November 2004, organisasi dan serikat buruh tekstil dan pakaian jadi menyampaikan beberapa petisi *safeguard*, termasuk untuk produk kaos dan *blouse* katun rajut (kategori 338/339), kaos katun buatan tangan bukan rajut (kategori 340/640), baju terusan katun (kategori 347/348), baju terusan buatan tangan (kategori 647/648), kaos dan *blouse* rajut buatan tangan (kategori 638/639), pakaian dalam katun buatan tangan (kategori 352/652), dan *combed cotton yarn* (kategori 301). Meskipun semua jenis produk yang menjadi target *safeguard* tersebut masih terkena kuota WTO sampai Januari 2005, para pengaju petisi berasumsi bahwa ketika kuota

dihapuskan, impor dari Cina akan banyak berdatangan dan mengancam industri AS. CITA lalu kembali mengadakan dengar pendapat publik tentang petisi tersebut pada tanggal 3 dan 17 November 2004, suatu tanda bahwa CITA berniat untuk mempertimbangkan ancaman *market disruption*.

Tambahan daftar jenis produk yang dianggap ancaman kembali diterima CITA pada bulan Desember 2004, yaitu *cotton* dan *MMF brassieres* (kategori 349/649), *cotton* dan *MMF dressing gowns* dan *robes* (kategori 350/650), *knit fabric* (kategori 222), *wool trousers* (kategori 447), dan “*other*” *synthetic filament fabric* (kategori 620).

Keputusan CITA untuk mempertimbangkan petisi atas dasar ancaman *market disruption* tersebut mengejutkan beberapa pengamat, mengingat pernyataan yang berlawanan dari James Leonard, petinggi CITA, yang menyatakan bahwa impor asal Cina yang masih berada dalam kuota internasional tidak akan dikenakan tambahan kuota. CITA tidak akan mengambil tindakan sampai 1 Januari 2005.⁷⁸ Meski demikian, *U.S. Undersecretary of Commerce for International Trade*, Grant Aldonas pada 22 September 2004, mengatakan bahwa Amerika Serikat tidak akan ragu menjatuhkan *safeguard* kuota terhadap tekstil dan pakaian jadi yang menjadi ancaman akibat meningkatnya impor.⁷⁹

Kemudian pada tanggal 1 Desember 2004, *U.S. Association of Importers of Textiles and Apparel (USA-ITA)* mengajukan tuntutan terhadap pemerintah AS termasuk CITA di *U.S. Court of International Trade* memperkarakan keabsahan tindakan CITA dan menginginkan dijatuhkannya sanksi yang melarang CITA melakukan suatu tindakan berdasarkan petisi atas dasar *market disruption* terhadap produk impor yang masih berada dalam kuota internasional.⁸⁰ Hal ini dilakukan karena para importir AS mengalami kesulitan besar apabila *safeguard* diterapkan.

Pada tanggal 30 Desember 2004, pengadilan AS memutuskan bahwa CITA dan pemerintah AS dilarang untuk menerima, mempertimbangkan, atau

⁷⁸ Federal Circuit. (2005, June 28). *U.S. Association of Importers of Textiles & Apparel v. United States*, Ct. No. 05-1209.

⁷⁹ U.S. Will Proceed with Textile Safeguard Despite Chinese Complaints. (2004, October 1). *Inside U.S. Trade*.

⁸⁰ Court of International Trade. (2004, December 30). *Complaint, U.S. Association of Importers of Textiles and Apparel v. United States*, No. 04-00598. p. 1.

melakukan tindakan, termasuk menerapkan *safeguard* atas dasar petisi yang menyatakan ancaman *market disruption* produk tekstil dan pakaian jadi Cina.⁸¹

Sementara itu, *U.S. Department of Justice* (DOJ) memutuskan untuk mengambil tindakan dan pada tanggal 27 April 2005, *the Court of Appeals for the Federal Circuit* memperbolehkan tindakan pemerintah untuk melanjutkan sanksi.⁸² CITA lalu melakukan investigasi kembali terhadap petisi-petisi yang masuk dan menerapkan *safeguard* serta meminta konsultasi terhadap pemerintah Cina.

Pada bulan November 2005, kuota *safeguard* secara spesifik dijatuhkan sampai 31 Desember 2005 pada produk *cotton knit shirts* dan *blouses* (kategori 338/339), *cotton trousers* (kategori 347/348), *cotton* dan *man-made fiber underwear* (kategori 352/652), *cotton/MMF non-knit shirts* (kategori 340/640), *cotton* dan *MMF brassieres* (kategori 349/649), *synthetic filament fabric* (kategori 620), *MMF knit shirts* (kategori 638/639), *MMF trousers* (kategori 647/648), dan *combed cotton yarn* (kategori 301). *Safeguard* tambahan pada *cotton*, *wool*, dan *man-made fiber socks* (kategori 332/432, dan bagian dari kategori 632) juga dijatuhkan dan berakhir pada 28 Oktober 2005.

3.2.1 Respon Cina terhadap Tindakan *Safeguard* AS

Industri tekstil dan pakaian jadi Cina adalah industri pilar dalam ekonomi Cina. Tenaga kerja pada sektor ini berjumlah 19,6 juta atau 14.2% dari total pekerja industri pada tahun 2005. Sebanyak 70% dari pekerja tersebut berasal dari rural areas dengan total pendapatan RMB 100 milyar per tahun. Industri ini mengkonsumsi 7.3 juta ton fiber domestik pada tahun 2005, berdampak besar pada kehidupan 100 juta petani di Cina.⁸³

Sejak tahun 1995, Cina telah menjadi pengeksport tekstil dan pakaian jadi terbesar di dunia. Total ekspor Cina untuk dua kategori ini pada tahun 2005

⁸¹ Court of International Trade. (2004, December 30). *U.S. Association of Importers of Textiles & Apparel v. United States*, No. 04-00598.

⁸² Federal Circuit. (2005, April 27). *U.S. Association of Importers of Textiles & Apparel v. United States*, Ct. No. 05-1209.

⁸³ Stewart, P. Terence. (2007). China's Support Program for Selected Industries: Textiles and Apparel. *US-China Economic and Security Review Commission*. www.uscc.gov/researchpapers/TLAGReportChina's20SupportProgramforTextiles. Diakses pada tanggal 8 April 2009, pukul 20.00.

mencapai USD 117.535 milyar atau 15.4% dari total ekspor negara tersebut. Surplus meningkat dari USD 39,2 milyar pada tahun 2000 menjadi USD 100,4 milyar pada tahun 2005.

Antara tahun 1997-2000, pemerintah Cina mengeluarkan kampanye untuk merestrukturisasi dan mereformasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang tidak menguntungkan dan terlilit hutang. Program ini dilakukan sebagai langkah antisipasi bergabungnya Cina ke WTO dan berakhirnya kuota ATC. Dalam periode ini, sebanyak 10 juta alat pemintal katun, 280 ribu pemintal wool, dan sejuta pemintal sutra yang *out of date* dimusnahkan. Banyak BUMN yang bangkrut atau dimerger sehingga menyebabkan terjadinya 1,4 juta pengangguran. Lebih dari USD 30 milyar mesin tekstil diimpor pada periode ini. Pemerintah Cina memberikan bantuan berupa *grants* atau penghapusan pajak sebesar RMB 1,6 milyar pada tahun 1997 dan RMB 1,5 milyar di tahun 1998 untuk BUMN yang mengalami kerugian.

Pada lima tahun selanjutnya atau pembangunan lima tahun ke-10 (2001-2005), Cina meng-*upgrade* teknologi mesin industrinya. Cina mengimpor USD 18,9 milyar peralatan canggih, jumlah ini senilai dengan 50% total investasi peralatan industri Cina sehingga kapasitas manufaktur tekstil meningkat pesat. Dari tahun 2000-2005, penjualan produk Cina meningkat 137,4%.

Meski demikian, pemerintah Cina menyadari hambatan-hambatan yang menghadang industri ini. Perusahaan domestik masih lemah melakukan inovasi terkait dengan aktifitas *research & development* yang terbatas. Industri masih sangat tergantung pada impor peralatan dan teknologi canggih. Berkaitan dengan ekspor, mayoritas perusahaan merupakan OEM (*Original Equipment Manufacture*) untuk merk asing dan mengalami kesulitan untuk membuat merknya sendiri. Industri ini juga terfragmentasi, sebagian besar berskala kecil dan berkompetisi satu sama lain dalam biaya buruh dan teknologi rendah. Hal tersebut merupakan isu utama yang harus dihadapi pemerintah Cina dalam pembangunan lima tahun ke-11 (2006-2010).

Menindaklanjuti *safeguard* yang diterapkan CITA terhadap produk *brassieres, dressing gowns, dan knit fabric* pada akhir tahun 2003, perwakilan Cina menyatakan bahwa tindakan pemerintah AS bertentangan dengan prinsip

WTO yang menjunjung tinggi perdagangan bebas, transparansi, dan non-diskriminasi.⁸⁴

Menteri Perdagangan Cina, Bo Xilai, menuduh AS dan Uni Eropa menggunakan standar ganda dalam negosiasi perdagangannya. Menurutnya, standar ganda seharusnya tidak digunakan dalam perdagangan internasional di mana AS dan Uni Eropa menginginkan perdagangan bebas untuk produknya, namun membatasi produk dari negara berkembang. Proteksi seperti itu hanya akan merusak perdagangan yang sehat.⁸⁵

Sementara itu, Wakil Perdana Menteri Cina, Wu Yi, memuji tindakan Uni Eropa yang berhasil menyelesaikan sengketa dagang dengan Cina. Pada tanggal 27 May 2005, Uni Eropa secara formal meminta WTO agar dilakukan konsultasi dengan Cina mengenai produk tekstil dan pakaian jadi, meskipun Uni Eropa telah mengatakan bahwa akan memberikan batas waktu kepada Cina sampai 31 Mei 2005 untuk menyelesaikan permasalahan tersebut secara informal. Sementara, AS langsung menjatuhkan *safeguard* tanpa mengadakan pembicaraan terlebih dahulu dengan pemerintah Cina sehingga mengakibatkan kerugian besar pada industri tekstil Cina.⁸⁶

Walau demikian, menyikapi tuntutan dari AS dan negara lainnya, Menteri Perdagangan Cina mengumumkan bahwa Cina akan mengenakan pajak ekspor sebesar 400% pada 74 kategori tekstil dan pakaian jadi mulai 1 Juni 2005. Produk yang dibuat di daratan Cina namun terdaftar di Hong Kong dan Macao dibebaskan dari tarif ini.⁸⁷

Dilaporkan bahwa Menteri Perdagangan Cina juga telah mengembangkan sistem peringatan dini untuk memantau statistik ekspor dan impor serta konflik perdagangan internasional yang terjadi sehingga perusahaan Cina, termasuk manufaktur tekstil dan pakaian jadi, dapat memonitor produk yang sensitif di seluruh dunia. Para pebisnis Cina telah didorong untuk selalu waspada terhadap perubahan kebijakan di negara pangsa pasarnya guna menghadapi hambatan

⁸⁴ Submission to CITA. (2004, December 1). *Comments on Request for Safeguard Action on Imports from China of Cotton Trousers, People's Republic of China.*

⁸⁵ China Trade Minister Accuses U.S., Europe of Double Standards' on Textiles. (2005, May 9). *Xinhua Financial Network.*

⁸⁶ Chinese Vice Premier Criticizes U.S. Restrictions on Chinese Textile Imports. (2005, June 16). *Textile World.*

⁸⁷ Export Tariffs for Some Textile Products Exempted. (2005, May 25). *Xinhua News Agency.*

teknis dalam ekspor dan agar lebih aktif dalam investigasi jika sengketa dagang terjadi.⁸⁸

3.2.2 AS-Cina *Memorandum of Understanding/MoU*

Setelah melalui 5 bulan perundingan, akhirnya dicapai kesepakatan antara AS dan Cina pada tanggal 8 November 2005.⁸⁹ Secara prinsip, MoU ini mirip dengan perjanjian Uni Eropa dan Cina pada tanggal 10 Juni 2005 yang membatasi 10 kategori produk impor dari Cina yaitu *pullovers, blouses, men's trousers, T-shirts, dresses, brassieres, flax yarn, cotton fabrics, bed linen, table linen, dan kitchen linen*. Uni Eropa dan Cina setuju untuk membatasi pertumbuhan impor antara 8%-12.5% per tahun sampai tahun 2008.⁹⁰

Pada perjanjian AS-Cina ini (yang berlaku mulai 1 Januari 2006), kedua negara sepakat untuk membatasi 34 kategori produk tekstil dan pakaian jadi impor Cina selama 3 tahun. Meskipun kuota pertumbuhan berbeda setiap kategori, namun secara general untuk kategori pakaian jadi tingkat pertumbuhan ditetapkan 10% pada tahun 2006, 12.5% pada tahun 2007, dan 15% pada tahun 2008. Sementara untuk kategori tekstil, tingkat pertumbuhan impor sebesar 12.5% pada tahun 2006 dan 2007, serta 15% pada tahun 2008. Meski tingkat pertumbuhan ini terlihat besar, namun sangat jauh dari tingkat pertumbuhan impor produk Cina di tahun 2005 yang mencapai lebih dari 1.000% pada beberapa kategori yang tercantum di perjanjian (lihat lampiran 2).

Sebagai bagian dari perjanjian, AS setuju untuk memberikan akses bagi produk Cina, kecuali kaos kaki, yang telah ditolak untuk masuk AS sebelumnya dan tertahan di gudang sehubungan dengan diterapkannya *safeguard* pada tahun 2005. Produk-produk tersebut juga tidak akan dikenakan kuota yang berbeda dari yang tertera di perjanjian.⁹¹ Kedua belah pihak juga setuju untuk bekerjasama dalam mencegah *transshipment*, dokumen palsu, atau kejahatan lainnya. AS dan Cina

⁸⁸ China Develops Warning System to Monitor Trade Changes. (2005, March 10). *Asia Pulse*.

⁸⁹ US-China Sign Textile Pact. (2005, November 9). *Washington Trade Daily*.

⁹⁰ European Commission Press Release, MEMO/01/201. (2005, June 10). *EU-China Textile Agreement 10 June 2005*.

⁹¹ *Memorandum of Understanding Between the Governments of the United States of America and the People's Republic of China Concerning Trade in Textile and Apparel Products*, ditandatangani 8 November 2005.

setuju untuk mengimplementasikan *Electronic Visa Information System* (ELVIS). Sebagai hasil dari perjanjian ini, CITA mengumumkan pada tanggal 23 November 2005 bahwa semua *safeguard* yang berlaku pada produk impor Cina dihapuskan.

3.2.3 Ringkasan Kronologis Sengketa Perdagangan Tekstil dan Pakaian Jadi AS-Cina

Konsultasi adalah tahap pertama dalam penyelesaian sengketa WTO. Berdasarkan aturan WTO khusus Cina, anggota yang tidak dapat menyelesaikan permasalahannya dalam waktu 90 hari melalui konsultasi dapat meminta dibentuknya panel penyelesaian sengketa WTO. Di bawah ini adalah kronologis sengketa dagang dan perundingan AS-Cina:

- 19 Mei 2003
CITA (*The Committee for the Implementation of Textile Agreements*) mengumumkan prosedurnya mengenai pengukuran *safeguard* di *Federal Register*.
- 24 Juli 2003
CITA menerima petisi dari *American Manufacturing Trade Action Coalition*, *the American Textile Manufacturers Institute* dan *the National Textile Association*.
- 13 Agustus 2003
CITA meminta pendapat publik perihal pemberian *safeguard* terhadap tiga kategori produk tekstil/pakaian jadi impor dari China.
- 24 Desember 2003
Pemberitahuan formal mengenai *safeguard* dikirimkan ke pemerintah Cina. CITA lalu memberlakukan kuota terhadap produk Cina selama 12 bulan dan meminta konsultasi dengan Cina.
- June-November 2004
Beberapa organisasi perdagangan tekstil dan pakaian jadi serta serikat buruh mengajukan petisi *safeguard* untuk jenis produk baru dari Cina. CITA mengulang prosedur yang sama.

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

- 1 Desember 2004
The US Association of Importers of Textiles and Apparel menuntut pemerintah AS dan CITA ke *US Court of International Trade* karena menerapkan *safeguard* berdasarkan *market disruption* pada produk yang masih dilindungi kuota.
- 30 Desember 2004
The US Court of International Trade memenangkan tuntutan asosiasi importer AS agar prosedur *safeguard* dihentikan.
- 27 April 2005
AS melakukan investigasi terhadap tiga kategori produk Cina, yaitu *cotton knit shirts* dan *blouses*, *cotton trousers*, *cotton* dan *man-made fiber underwear*. Menyikapi permintaan dari *Departement of Justice*, *the Court of Appeals for the Federal Circuit* membatalkan keputusan *the Court of International Trade*.
- 25 Mei 2005
Sengketa AS-Cina memuncak saat AS menjatuhkan kuota TSSC (*Textile Specific Safeguard Clause*) sebesar 7.5% pertumbuhan impor per tahun untuk produk tekstil dan pakaian jadi asal Cina. Kementerian Perdagangan Cina meningkatkan pajak ekspor sebesar 400% terhadap produk tekstil dan pakaian jadi tertentu, mulai bulan Juni 2005.
- Perundingan AS-Cina Putaran 1, 17 Juni 2005, Washington.⁹²
Awal pertemuan AS dan Cina, membicarakan hal teknis mengenai sengketa dagang. Zhao Hong, *assistant representative* dari *Trade Negotiation Office Ministry of Commerce*, China menyatakan bahwa kedua belah pihak berniat untuk menyelesaikan permasalahan melalui kerjasama. Cina berharap sengketa dapat diselesaikan melalui negosiasi bilateral dan tidak menggunakan intervensi DSB WTO.
- Putaran 2, 8-9 Juli 2005, Beijing.⁹³

⁹² Embassy of the People's Republic of China in the Unites States of America. (2005, Juni 22). *China hopes to launch new round of textile talks with US soon*. <http://us.china-embassy.org/eng/zmgx/1/t200772.htm>. Diakses pada tanggal 9 Februari 2009, pukul 10.00.

⁹³ China-US Agree to Continue Textile Talks. (2005, July 9). *People's Daily Online*. http://english.peopledaily.com.cn/200507/09/eng20050709_195160.html. Diakses pada tanggal 3 Februari 2009, pukul 13.30.

Konsultasi membicarakan hal teknis mengenai pembatasan dan tingkat pertumbuhan kuota AS terhadap impor pakaian jadi dari Cina. Kementerian Perdagangan Cina mendeskripsikan putaran 2 ini sebagai tahap “keterbukaan” dan “pragmatis”.

- Putaran 3, 16-17 Agustus 2005, San Fransisco.⁹⁴

Negosiasi membahas tentang tujuh kategori item yang dikenai kuota oleh AS pada bulan Mei. Belum ada kesepakatan antar AS dan Cina. Utusan dari Kementerian Cina menyatakan bahwa kedua negara masih memiliki perbedaan substansial dalam hal prinsip seperti lama perjanjian dan tingkat pertumbuhan kuota. AS ingin menghitung pertumbuhan tahunan berdasarkan angka tahun 2004, namun Cina menolak karena perdagangan jadi tahun lalu masih berada dibawah aturan kuota internasional. Kedua negara setuju untuk melanjutkan konsultasi pada tahap berikutnya.

- Putaran 4, 30-31 Agustus 2005, Beijing.⁹⁵

Konsultasi menghasilkan sedikit kemajuan, namun tidak menghasilkan kesepakatan. China menginginkan pemerintahan Bush menghilangkan kuota yang dijatuhkan pada 8 kategori pakaian jadi dan tekstil pada bulan Mei. Sementara AS hanya akan melakukannya apabila China setuju untuk menerima sedikit kuota untuk aneka produk yang lebih luas. AS juga menginginkan jangka waktu perjanjian sampai tahun 2008, sementara Cina ingin waktu yang lebih singkat.

- Putaran 5, 26-27 September 2005, Washington.⁹⁶

Putaran ke-5 masih belum menghasilkan persetujuan bersama. Kedua negara hampir memperoleh kesepakatan mengenai jumlah produk dan level kuota yang akan dikenai *safeguard*. Namun mereka masih tidak sepaham dengan lamanya perjanjian.

⁹⁴ Embassy of the People’s Republic of China in the Unites States of America. (2005, August 29). *China-US to Resume Negotiation on Textile Issues*. <http://us.china-embassy.org/eng/zmgx/1/t209048.htm>. Diakses pada tanggal 9 Februari 2009, pukul 14.00.

⁹⁵ Goodman, Peter S. (2005, September 1). U.S.-China Fail to Resolve Disagreement on Textiles. *The Washington Post*.

⁹⁶ US-China Textile Talks are Frayed. (2005, September 29). *BBC News*. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4294654.stm>. Diakses pada tanggal 10 Februari 2009, pukul 09.00.

- Putaran 6, 12-13 Oktober 2005, Beijing.⁹⁷
Konsultasi masih belum mencapai kesepakatan mengenai pertumbuhan impor produk Cina yang diperbolehkan AS. Cina juga mengharapkan pembatasan impor berakhir pada tahun 2007, namun AS menginginkan tahun 2008.
- Putaran 7, 1-8 November 2005, Washington, London.⁹⁸
Rob Portman, *US Trade representative*, dan Bo Xilai, Menteri Perdagangan Cina menandatangani kesepakatan bersama. Perjanjian akan berlaku mulai 1 Januari 2006 dan berakhir pada 31 Desember 2008.
Perjanjian berisi:
 - a. Pertumbuhan impor produk Cina ke AS dibatasi dalam 3 tahun sebesar 10-15% pada tahun 2006, 12.5-16% pada tahun 2007, dan 15-17% pada tahun 2008.
 - b. Ada 34 kategori pakaian jadi dan tekstil yang dibatasi.

Keputusan AS menjatuhkan *safeguards* terhadap produk Cina hanyalah awal dari banyak tindakan *safeguard* yang diinginkan oleh manufaktur AS terutama saat perjanjian kuota berakhir. Para importir juga mengalami ketidakpastian akan dampak *safeguard* ini terhadap impor mereka dari Cina dan munculnya negara-negara berkembang sebagai eksportir baru.

Produsen AS khawatir apakah *safeguard* dapat memotong pertumbuhan impor yang sedemikian tinggi dari Cina. Faktanya *safeguard* hanya dapat mencegah impor dalam jangka pendek. Meskipun Cina dianggap memanipulasi nilai tukarnya dan berkompetisi secara tidak sehat di AS, namun fakta membuktikan bahwa Cina adalah negara paling kompetitif dan efisien dalam memproduksi tekstil dan pakaian jadi di seluruh dunia.

Sebagai produsen katun dan benang, Cina sudah memiliki sumber material mentah. Biaya tenaga kerja sangat murah dan teknologi pabrik sangat tinggi. Cina

⁹⁷ Yan, Dai. (2005, October 14). China-US Fail to Break Impasse in Textile Talks. *China Daily*. http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-10/14/content_484785.htm. Diakses pada tanggal 10 Februari 2009, pukul 09.30.

⁹⁸ U.S. Government Press Release. (2005, November 8). *China Sign Comprehensive Bilateral Textile Agreement*. <http://www.america.gov/st/washfile-english/2005/November/2005.html>. Diakses pada tanggal 11 Februari 2009, pukul 11.00.

memiliki pelabuhan yang modern, besar, dilengkapi dengan jalan tol dan sistem kereta api yang mempercepat distribusi produk ke pasar. World Bank memprediksi bahwa dalam lima tahun ke depan, Cina akan menguasai 50% pasar tekstil dan pakaian dunia.

Hanya produk tekstil dan pakaian jadi yang tidak berada dalam kuota internasional yang dapat dikenakan *safeguards*. *Knit fabrics*, gaun, dan pakaian dalam sudah dikeluarkan dari kuota internasional pada fase ketiga MFA pada akhir tahun 2002, hal ini menjelaskan mengapa AS menjatuhkan *safeguard* pada tiga kategori ini terlebih dahulu.

Untuk menjatuhkan *safeguard* terhadap tekstil dan pakaian Cina, negara pengimpor harus meminta konsultasi dengan Cina setelah membuktikan bahwa produk impor tersebut menyebabkan 'market disruption'. Setelah menerima permintaan konsultasi, Cina harus membatasi pertumbuhan eksportnya per tahun sebesar 7.5% (khusus produk wool 6%) terhitung sampai 12 bulan kemudian.

Negara-negara bersangkutan harus melakukan konsultasi dalam jangka waktu 90 hari setelah permintaan konsultasi pertama. Apabila mereka gagal mendapat kesepakatan, limit 7.5% tidak berubah. Kedua negara dapat melakukan kesepakatan limit pertumbuhan asal tidak lebih rendah dari 7.5%, dan dapat berlaku untuk waktu yang lebih lama.

Kewenangan untuk menjatuhkan *safeguards* di AS terletak pada *U.S. Committee for the Implementation of Textile Agreements* (CITA). Berdasarkan peraturan CITA yang dipublikasikan pada tahun 2003, pihak manapun yang mewakili produsen domestik dapat mengajukan permintaan *safeguards*. Apabila CITA memutuskan bahwa permintaan tersebut patut dipertimbangkan, maka CITA menerbitkan *Federal Register notice*, mengumumkan adanya permintaan tersebut dan mengajak publik memberikan pendapatnya dalam waktu 30 hari. CITA akan mempertimbangkan pendapat tersebut dan memutuskan apakah *safeguard* perlu dilakukan. Apabila iya, CITA akan memberitahu pemerintah Cina dan meminta konsultasi, memulai diberlakukannya *safeguard* untuk produk tersebut.

Peraturan CITA mensyaratkan bahwa permintaan dari perwakilan industri harus dilengkapi dengan data penting menyangkut impor, produksi domestik, dan

pangsa pasar (lihat lampiran 3). *Safeguard* pertama pada tahun 2003 yang dijatuhkan terhadap produk *knit fabrics*, *dressing gowns*, dan *brassieres*, hanya surat sederhana yang terdiri dari beberapa kata tanpa data pendukung terjadinya *market disruption*. Surat tersebut juga tidak menyebutkan identitas dari perwakilan industri yang mengajukan. Namun demikian, CITA tetap menjatuhkan kuota sehingga menimbulkan kritik dalam negeri bahwa CITA hanya memperhatikan kepentingan produsen AS, tanpa mengindahkan kepentingan importir dan retailer AS.

Pendukung CITA berargumen bahwa tindakan tersebut dijustifikasi atas dasar pertumbuhan impor Cina dalam kategori yang relevan. Pertumbuhan tahunan impor untuk *brassieres* dan *knit fabrics* lebih dari 100% dan untuk *dressing gowns* melebihi 200%. Bahkan peraturan CITA tersebut menyatakan bahwa CITA dapat melakukan inisiatif sendiri untuk menentukan apakah impor tekstil dan pakaian Cina menyebabkan *market disruption* dan mengancam perkembangan perdagangan produk tersebut.

Melihat kondisi tersebut dapat disimpulkan bahwa CITA melakukan inisiatif sendiri dalam menjatuhkan *safeguard*, dan masukan dari industri domestik menjadi tidak relevan dalam menjatuhkan *safeguard*.

Hal yang juga signifikan adalah bahwa tidak ada satu pun pihak yang meminta *safeguards* mewakili produsen pakaian jadi domestik. Peraturan CITA memperbolehkan permintaan *safeguard* oleh perwakilan produsen komponen yang merupakan produk kompetitif, namun hanya sedikit atau bahwa tidak ada produk kompetitif yang dibuat di AS, sebagian besar pakaian yang dijual di AS diproduksi di tempat lain.

Perusahaan tekstil AS membuat komponen untuk produk kompetitif. Benang dan kain yang mereka hasilkan digunakan untuk memproduksi pakaian di negara-negara dengan upah rendah (seperti Honduras, Nicaragua, dan Guatemala) atau di negara yang memperoleh akses ke pasar AS melalui *preferential tariff treatment* dalam perjanjian perdagangan bebas (contohnya NAFTA/ *North American Free Trade Agreement*, CBTPA/ *Caribbean Basin Trade Partnership Act*, AGOA/ *African Growth and Opportunity Act*, ATPDEA2/ *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*).

Kalangan industri domestik AS mengkritik bahwa kebijakan *safeguard* tidak berniat untuk melindungi produsen pakaian di luar negeri dari kompetisi dengan Cina. *Safeguard* tersebut bertujuan untuk melindungi produsen komponen AS meskipun komponen tersebut digunakan untuk produksi luar negeri. Berakhirnya kuota internasional juga bersamaan dengan masa pemilu di AS. Pengurangan kerja akibat impor menjadi isu menarik dalam kampanye Presiden, sehingga dimungkinkan *safeguard* tekstil dan pakaian ini turut menjadi isu politik dalam meraih jumlah suara pemilih.

Durasi *safeguard* juga menjadi pertimbangan sendiri. Ada dua faktor yang patut diperhatikan. Pertama, meski *safeguard* mencantumkan durasi masa berlaku, namun kedua negara dapat melakukan kesepakatan di luar peraturan tersebut. Sebagai contoh, dalam konsultasi, AS dapat mengajukan limit pertumbuhan lebih dari 7.5% dengan imbalan Cina menerima masa berlaku perjanjian tersebut selama lebih dari setahun.

Kedua, bahasa peraturan *safeguard* tidak jelas apakah AS dapat memperbaharui *safeguard* tersebut dengan meminta konsultasi lagi pada hari yang lain. Selain itu, sangatlah sulit untuk menjustifikasi bahwa telah terjadi *market disruption* apabila data yang ada hanya menunjukkan periode di mana produk tersebut telah dijatuhkan *safeguard*.

Dari perspektif industri domestik AS, *safeguard* kurang efektif atau bahkan kontraproduktif. Beberapa negara eksportir di Asia, khususnya India, Pakistan, Kamboja, dan Vietnam diprediksi akan meningkatkan ekspornya ke AS saat kuota internasional berakhir. Setiap negara memiliki kapasitas dan dapat berkompetisi secara efektif dalam segi harga, kualitas, dan efisiensi. Apabila *safeguard* dapat memperlambat pertumbuhan ekspor Cina, negara-negara tersebut dapat mengisi posisi Cina dan memberikan dampak yang sama kepada industri AS.

Ironisnya, apabila negara-negara ini mengembangkan pangsa pasarnya di AS dan menjalin hubungan dengan importir AS, bukan tidak mungkin, saat Cina bebas dari kuota setelah tahun 2008, dapat menimbulkan dampak yang jauh lebih hebat akibat kombinasi impor dari Asia dan Cina yang jauh lebih besar dari saat *safeguard* dijatuhkan.

Hal ini harus menjadi pertimbangan para produsen AS. Yang harus diperhatikan adalah *safeguard* tidak dapat diperpanjang lebih dari tahun 2008. Cina telah menjadi produsen tekstil dan pakaian jadi yang sangat kompetitif untuk AS di bawah sistem kuota dan akan terus semakin kuat baik dengan atau tanpa *safeguard*. Setelah tahun 2007, Cina akan cepat mengejar pertumbuhan ekspornya di AS, seakan *safeguard* tidak pernah terjadi. Hal ini tidak dapat dihindari dan *safeguard* tidak akan menimbulkan perbedaan dalam jangka panjang.

3.3 Perbandingan Penyelesaian Sengketa Dagang US-Cina dengan Uni Eropa-Cina

Antara tahun 2004-2005, ekspor tekstil dan pakaian jadi Cina meningkat pesat dalam jumlah dan nilai ke Uni Eropa, dan dalam waktu bersamaan harga per unit untuk produk tekstil di UE menurun drastis.

**Grafik 3.1. UE dan Pemain Utama Perdagangan Tekstil Internasional, 2005
(EUR Milyar)**



Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

Sumber: Eurostat, Comext.⁹⁹

Neraca perdagangan tekstil UE pada tahun 2005 menunjukkan defisit perdagangan sebesar EUR 39.5 milyar. Nilai ekspor mencapai EUR 37.6 milyar, sedangkan impor EUR 77.1 milyar (lihat grafik 3.1).

Tidak mengherankan, kejadian ini memicu protes dari para manufaktur UE yang diwakilkan oleh asosiasi perdagangan, Euratex, yang mengidentifikasi Cina sebagai penyebab utama dan mengancam produsen UE serta negara pemasok lainnya akan didominasi Cina di pasar impor Eropa.

Nilai ekspor tekstil AS hanya separuh dari nilai ekspor EU (EUR 18.4 milyar). Pada saat bersamaan, impor AS lebih besar dan mengakibatkan defisit perdagangan sebesar EUR 65 milyar. Dan sebagaimana yang diprediksi, Cina merupakan eksportir terbesar dengan surplus perdagangan EUR 74 milyar.

Tabel 3.2 Perdagangan Tekstil UE-25 dengan 25 Mitra Dagang Terbesar (EUR Juta)

Nearly one-third of EU textile imports is from China

Table 1: EU-25 trade in textiles with top 25 trading partners (EUR million)

	EXPORTS							IMPORTS							TRADE BALANCE 2005		
	2000	2003	2004	2005	Average annual increase 2000-2005	Share in total EU textile exports 2005 %	Share in total EU exports 2005 % cum.	2000	2003	2004	2005	Average annual increase 2000-2005	Share in total EU textile imports 2005 %	Share in total EU imports 2005 % cum.			
Extra-European Union (25)	35 082	35 765	36 953	37 584	1%	100%	100%	4%	68 769	69 899	72 883	77 105	2%	100%	100%	7%	-39 521
China	536	721	812	955	12%	3%	3%	2%	11 770	14 605	16 427	22 903	14%	30%	30%	14%	-21 947
Turkey	1 638	1 718	2 007	1 885	3%	5%	8%	5%	7 958	10 302	10 788	11 157	7%	14%	44%	33%	-9 273
Romania	2 102	2 834	2 982	2 842	6%	8%	15%	13%	2 853	4 221	4 286	4 068	7%	5%	49%	27%	-1 226
United States	6 182	5 001	5 039	4 997	-4%	13%	28%	2%	2 475	1 577	1 388	1 447	-10%	2%	51%	1%	3 550
India	188	229	216	236	5%	1%	29%	1%	4 591	4 548	4 792	5 591	4%	7%	59%	30%	-5 355
Switzerland	3 550	3 718	3 770	3 830	2%	10%	39%	5%	1 806	1 718	1 623	1 506	-4%	2%	61%	2%	2 324
Tunisia	1 928	1 924	1 865	1 706	-2%	5%	44%	22%	2 782	2 991	2 855	2 697	-1%	3%	64%	40%	-990
Morocco	1 683	1 670	1 598	1 524	-2%	4%	48%	13%	2 502	2 624	2 575	2 398	-1%	3%	67%	26%	-874
Bangladesh	17	25	23	30	12%	0%	48%	3%	2 727	3 245	3 898	3 715	6%	5%	72%	90%	-3 685
Hong Kong	1 478	1 418	1 510	1 563	1%	4%	52%	8%	3 307	2 234	2 092	1 819	-11%	2%	74%	17%	-255
Russia	1 320	1 927	2 243	2 729	16%	7%	59%	5%	347	298	271	200	-10%	0%	75%	0%	2 529
Japan	2 353	2 126	2 019	2 005	-3%	5%	65%	5%	1 086	707	676	640	-10%	1%	75%	1%	1 365
Bulgaria	668	1 036	1 075	1 043	9%	3%	67%	15%	866	1 153	1 268	1 299	8%	2%	77%	24%	-256
Pakistan	42	61	72	78	13%	0%	68%	2%	2 057	2 329	2 554	2 256	2%	3%	80%	73%	-2 178
South Korea	652	741	657	681	1%	2%	69%	3%	2 176	1 599	1 495	1 140	-12%	1%	81%	3%	-459
Indonesia	128	122	124	111	-3%	0%	70%	2%	2 542	1 877	1 801	1 621	-9%	2%	84%	15%	-1 510
Ukraine	516	737	836	921	12%	2%	72%	7%	420	483	518	515	4%	1%	84%	7%	406
Thailand	158	159	175	176	2%	0%	73%	2%	1 453	1 276	1 328	1 234	-3%	2%	86%	9%	-1 057
Norway	1 143	1 118	1 100	1 131	0%	3%	76%	3%	173	170	168	168	-1%	0%	86%	0%	963
Croatia	545	658	651	639	3%	2%	77%	6%	557	542	535	479	-3%	1%	87%	12%	159
Taiwan	388	280	299	302	-5%	1%	78%	2%	1 348	978	837	752	-11%	1%	88%	3%	-451
Sri Lanka	118	131	135	126	1%	0%	79%	12%	939	785	889	882	-1%	1%	89%	56%	-756
Viet-Nam	68	66	77	80	3%	0%	79%	4%	868	631	753	802	-2%	1%	90%	14%	-722
Egypt	155	158	185	196	5%	1%	79%	2%	698	612	651	645	-2%	1%	91%	13%	-449
Malaysia	84	69	71	78	-1%	0%	79%	1%	908	736	704	713	-5%	1%	92%	4%	-635

Source: Eurostat (Comext)

⁹⁹ External Trade, European Communities. (2007). *EU-25 Trade in Textile 2005*. Gambini, Gilberto. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-063/EN/KS-SF-07-063-EN.PDF. Diakses pada tanggal 15 Maret 2009, pukul 11.00.

Sumber: Eurostat, Comext.¹⁰⁰

Hampir 30% impor tekstil UE berasal dari Cina, mengalahkan Turki yang sebesar 14% (lihat tabel 3.4). Impor dari Turki meningkat sekitar 7% per tahun antara tahun 2000-2005. Sementara impor dari Cina meningkat hampir dua kali lipat pada periode yang sama (14% per tahun). Sebaliknya, impor dari US, Hongkong, dan Korea Selatan menurun sekitar 10-12% per tahun.

Komisi Eropa telah mengidentifikasi isu tekstil ini akan menjadi tekanan utama untuk melakukan proteksi dan mengajukan proposal amandemen regulasi agar memperbolehkan menjatuhkan *safeguard* kepada Cina.¹⁰¹ Namun hal ini tidak membuat UE siap untuk menghadapi serbuan impor produk Cina, tidak juga menghadapi tekanan dari produsen, penjual, dan konsumen. Sebagai tambahan, UE mempunyai kemungkinan untuk mengambil tindakan berdasarkan peraturan WTO dan berkoordinasi dengan negara lain yang terkena dampak serupa.

Respon UE pertama adalah melakukan *self-control* dengan Cina daripada melakukan tindakan unilateral, sebagaimana yang dilakukan AS, dan menggunakan mekanisme WTO.¹⁰² Namun Komisi mendapat tekanan dari Euratex untuk menerapkan *safeguard* dan semakin banyak dorongan dari anggota UE, terutama Itali, Portugis, dan Perancis. Sebagai dampaknya, UE terbagi menjadi kelompok Utara-Selatan, di mana Selatan merupakan negara *retailer* seperti Swedia dan Inggris melawan negara produsen.

Hasil dari tekanan yang kompleks ini, Komisioner Perdagangan UE, Peter Mandelson, membuat sebuah *guidelines*, namun di saat bersamaan pada bulan April 2005, AS mengumumkan bahwa AS mempertimbangkan akan menjatuhkan *safeguard* dan merubah kesepakatan kuota. Di sini, persoalan bilateral dan domestik UE berhubungan erat dengan respon AS, yang turut menekan Komisi.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ European Commission. (2004). *Regulation Abolishing Textiles Quotas for WTO Countries on 1 January 2005*. <http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile.pr291104.en.htm>.

Diakses pada tanggal 3 Maret 2009, pukul 14.00.

European Commission. (2005). *China and Textiles: Return to Quotas is Last Resort*.

Brussels, 15 March 2005. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/march/tradoc.121856.pdf>.

Diakses pada tanggal 3 Maret 2009, pukul 14.30.

¹⁰² Allen, D., & Smith, M. (2006). *External Policy Developments*, dalam U. Sedelmeier & A. Young. (eds), *Annual Review of the European Union, 2005/2006*. Oxford: Blackwell. p. 155.

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

UE mengalami posisi yang sulit. Di satu sisi UE tidak ingin merusak hubungannya dengan Cina dan di sisi lain juga tidak ingin merusak hubungan dengan negara produsen tekstil dan pakaian di Asia Selatan dan lainnya yang mungkin terganggu dengan penjatuhan kuota. UE kemudian memutuskan untuk melakukan konsultasi formal dengan Cina terlebih dahulu sebelum menjatuhkan kuota. Terdapat perbedaan yang kontras antara cara menyelesaikan sengketa dagang UE dengan Cina dibandingkan AS-Cina. UE melakukan konsultasi dan negosiasi terlebih dahulu, sementara AS melakukan tindakan unilateral dengan langsung menjatuhkan kuota dan baru kemudian melakukan pembicaraan dengan Cina.¹⁰³

Yang menarik, pendekatan keras AS dengan menjatuhkan kuota berjalan seiring dengan negosiasi UE-Cina. Dapat dinilai bahwa UE menggunakan pendekatan AS untuk memperkuat posisi tawarnya dalam bernegosiasi dengan Cina, sementara Cina juga menggunakan pendekatan UE sebagai salah satu alat negosiasi dengan AS. Ketiga pihak juga sadar bahwa mereka saling berhubungan satu sama lain meski sengketa dagang tersebut tidak berhubungan secara formal, dan meskipun seluruh proses berlangsung di bawah bayang-bayang WTO, namun ketiga negara tersebut tidak membawa kasus ini ke DSB.

Membandingkan sengketa dagang AS-Cina dengan Uni Eropa-Cina dapat menunjukkan bahwa baik AS maupun Uni Eropa mempunyai permasalahan yang sama dengan Cina. Selama satu dekade terakhir, membesarnya defisit perdagangan AS-Cina menjadi poin utama dalam hubungan bilateral. Ancaman kompetisi dengan impor asal Cina menjadi perhatian publik, termasuk permasalahan subsidi ekspor ilegal, rendahnya penegakan hukum kekayaan intelektual, akses pasar yang terbatas, dan nilai tukar mata uang yang di bawah standar.¹⁰⁴

¹⁰³ Bodeen, C. (2005, June 10). EU-China Trade Negotiations Reach Settlement on Chinese Textile Exports. *AP Worldstream*. <http://www.highbeam.com/doc/1P1-109846139.htm>. Diakses pada tanggal 4 Maret 2009, pukul 15.00.

Buckley, C. (2005, June 18). China and US Hold Textile Talks. *International Herald Tribune*. <http://www.iht.com/articles/2005/06/17/business/textile.php>. Diakses pada tanggal 4 Maret 2009, pukul 16.00.

¹⁰⁴ Hufbauer, Gary Clyde, Wong, Yee, & Sheth, Ketki. (2006, August). US-China Trade Disputes: Rising Tide, Rising Stakes. *The Institute for International Economics*. p. 4-10.

Pertimbangan ini mendorong legislator AS untuk mengeluarkan kebijakan guna mencegah persaingan usaha yang tidak sehat. Pada bulan Februari 2005, Senat AS mengeluarkan *Byrd Amendment*, yang mendorong perusahaan AS untuk menyampaikan permintaan investigasi anti-dumping dengan memberikan pendapatan yang diterima dari perbedaan tarif tersebut kepada perusahaan itu. Kebijakan yang lain kemudian juga diajukan, termasuk peraturan mengenai proteksi nilai tukar sebagai subsidi ilegal yang dapat dituntut perusahaan AS dan memperoleh kompensasi.¹⁰⁵

Meski demikian, dibandingkan dengan sengketa dagang Uni Eropa-Cina, sengketa dagang AS-Cina jauh lebih kompleks. Sengketa dagang antar dua negara tersebut bahkan telah terjadi lebih dulu daripada sengketa dagang Uni Eropa dengan Cina.¹⁰⁶ Intensitas sengketa AS-Cina juga tidak pernah berkurang sejalan dengan meningkatnya ekonomi Cina dan menurunnya ekonomi AS.

Tiga faktor ekonomi-politik tampak berpengaruh dalam menangani sengketa dengan Cina. Pertama, Uni Eropa terlihat mengambil tindakan yang berbeda dengan bangkitnya Cina. AS melihat Cina sebagai kompetitor dan tidak mentoleransi kebangkitan Cina. Bagi AS, rasa tidak suka terhadap kemakmuran Cina di bawah pemerintahan otoriter tampak lebih jelas daripada Uni Eropa. Uni Eropa dan Cina telah bersepakat untuk menjalin *strategic partnership* sementara AS melihat Cina sebagai sebuah *stakeholder*. Toleransi politik Uni Eropa sebagaimana tercantum dalam "*Comprehensive Strategic Partnership*"¹⁰⁷ diharapkan dapat mengurangi komplain Uni Eropa.

Kedua, Uni Eropa memiliki pendekatan yang berbeda dalam menangani sengketa dan menekan Cina. Dibandingkan dengan tindakan AS yang lebih asertif, pendekatan Uni Eropa jauh lebih halus. Meski demikian, dalam dokumen internal komisioner perdagangan Komisi Eropa, Mandelson, menyetujui bahwa taktik konsiliasi dengan Cina telah gagal membawa konsesi bagi Uni Eropa.

¹⁰⁵ *Ibid.* p. 23.

¹⁰⁶ Pada awal tahun 1990-an terjadi berbagai sengketa AS-Cina di bidang Hak Kekayaan Intelektual. Lihat Qingjiang Kong. (September 2003). Intellectual Property Rights Protection in Post-WTO China, Still an Incurable Blight on Sino-US Trade Relations? *Issues & Studies* 38 (3). pp.59-79.

¹⁰⁷ Dalam *Joint Statement at the Ninth EU-China Summit* pada tanggal 9 September 2006, kedua negara mengumumkan *Comprehensive Strategic Partnership*. Sejak Januari 2007, Cina dan UE telah memulai negosiasi tentang *Partnership and Cooperation Agreement (PCA)*.

Mandelson mengusulkan pengambilan kebijakan lebih dekat dengan AS dan mengoptimalkan penggunaan hukum perdagangan dalam menghadapi Cina.¹⁰⁸

Ketiga, meskipun Uni Eropa adalah *single customs union* dengan satu kebijakan perdagangan dan tarif, UE tetap membutuhkan waktu untuk membangun konsensus dengan 27 negara anggotanya. Bagi UE, sulit untuk mendapatkan satu kebijakan menghadapi Cina, setiap anggotanya memiliki sejarah masing-masing dalam berhubungan dengan Cina, dan beberapa di antaranya mempunyai kepentingan ekonomi. Oleh karena itu, Uni Eropa tidak bisa seefisien AS dalam bernegosiasi dengan Cina. Respon UE sebagaimana kebijakan luar negerinya berfokus pada menciptakan '*strategic partnership*' dengan Cina, berpusat pada prinsip multilateralisme dan meliputi sektor yang luas dan dialog untuk mempromosikan kepentingan grup bisnis di Eropa.¹⁰⁹

Kerjasama mitra ini sepintas terlihat didesain untuk merespon tindakan unilateralisme dan koersif dari kebijakan AS, terutama di bawah pemerintahan George W. Bush.¹¹⁰ Sebaliknya, AS memiliki pendekatan '*grand strategy*' dalam menghadapi Cina, menekankan pada hubungan ekonomi, diplomasi dan keamanan, serta mengkaitkan kebijakan Cina pada kepentingan nasional yang tidak terdapat dalam UE¹¹¹.

AS juga dapat dikatakan memiliki kekhawatiran akan '*vulnerabilities*' yang dapat membahayakan apabila terlalu tergantung dengan Cina secara komersial. Sementara bagi Cina, terlihat jelas pendekatannya baik terhadap UE maupun AS terbentuk berdasarkan pertimbangan yang luas sebagai kekuatan baru di dunia dan kesadaran untuk menjaga otonomi dan distribusi kekuatan multipolar global, namun Cina juga terlihat ingin berhubungan lebih erat dengan AS daripada UE¹¹².

¹⁰⁸ Castle, Stephen. (2007, November 6). EU-China Trade Tensions Start to Heat Up. *International Herald Tribune*.

¹⁰⁹ Men, Jing. (2007). The EU China Strategic Partnership: Achievements and Challenges. *Policy Paper No. 12*. European Studies Centre, University of Pittsburgh.

¹¹⁰ Crosscick, Stanley, & Reuter, Etienne. (2007). *China-EU: A Common Future*. World Scientific Publishing Company. p. 73-80.

¹¹¹ Zaborowski, M. (2006). US-China Relations: Running on Two Tracks. *Chaillot Paper No. 94*, Paris: European Union Institute for Security Studies p. 83-100.

¹¹² Cui, Hiyuan. (2004). *The Bush Doctrine: A Chinese Perspective*, dalam D. Held, & M. Koenig-Archibugi. (eds). *American Power in the 21st Century*. Cambridge: Polity. p. 241-51.

Menurut David Shambaugh, Direktur Program Kebijakan Cina dari Universitas George Washington, luas dan dalamnya hubungan Eropa-Cina adalah sesuatu yang mengesankan dan peran penting tersebut menjadi poros yang sedang muncul dalam persoalan dunia. Shambaugh mencatat bahwa perdagangan UE dengan Cina meningkat cepat, dan telah tumbuh 25% pada tahun 2003, dan naik hampir 40% pada tahun 2004. UE dan Cina adalah sama-sama mitra dagang terbesar dan akan segera melakukan pertukaran barang dengan nilai lebih dari USD 200 milyar. Pada tahun 2004, UE telah menanamkan lebih dari USD 40 milyar dengan janji akan memberikan USD 30 milyar lagi. Cina kini menjadi kediaman bagi lebih dari 18.000 perusahaan yang dibangun dengan dana dan orang-orang berbakat dari UE.¹¹³

Dari sudut geopolitik, Perancis dan Inggris melakukan latihan militer bersama dengan angkatan bersenjata Cina dan UE mempunyai operasi militer yang lebih kooperatif dalam proses tersebut. Jacques Chirac hanyalah satu-satunya dari 16 pemimpin Eropa yang telah melobi dengan keras untuk mengakhiri embargo internasional yang melarang penjualan senjata ke Cina, dengan mengabaikan kekhawatiran AS bahwa setiap senjata maju yang dibeli Cina mungkin akan benar-benar digunakan melawan AS andaikan Cina melakukan langkah agresif terhadap Taiwan. Yang pantas diperhatikan juga menurut Shambaugh, bahwa terjadi ratusan pertukaran Partai Komunis dengan partai-partai politik di seluruh Eropa dengan alasan bahwa kaum demokrat sosial di benua itu mempunyai banyak hal yang dapat diajarkan kepada rakyat Cina tentang evolusi dan reformasi politik.

Dapat dikatakan bahwa UE dan Cina lebih mudah menjadi mitra daripada Cina dengan AS. Eropa tidak memiliki ketertarikan sejarah atau politik terhadap Taiwan dan sangat berpegang erat dan tegas pada kebijakan satu Cina. Selain itu, negara-negara anggota UE mempunyai kepentingan strategis yang kecil di Asia, sedangkan AS mempertahankan kehadiran militer yang kuat di Asia Pasifik dan mempunyai personal territorial yang penting dan klaim yang tidak dapat ditawar.¹¹⁴

¹¹³ Shambaugh, David. (2004, September). China and Europe: The Emerging Axis. *Current History*. p. 243-249.

¹¹⁴ American Forces Press Service. (2005, January 15). *China, US Making Progress on Military Relations*. Garamone, Jim. <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?>

Cina dan banyak negara UE pun semakin tidak percaya terhadap AS. Dari sudut pandang Perancis, Jerman, dan mayoritas anggota UE, Cina adalah mitra yang lebih mempunyai komitmen terhadap stabilitas dunia daripada AS, yang dipandang ingin melanggar kebiasaan-kebiasaan internasional dengan kekerasan.

Hasilnya, keefektifan institusi internasional dan peraturannya berpotensi terancam dan penggunaan tindakan koersif untuk menghadapi Cina, dalam bentuk pembatasan kuota atau anti-dumping, meningkat. Tidak hanya ini, tapi politik dalam bidang tekstil dan pakaian jadi memiliki kepentingan domestik yang berbeda antara AS dan UE. Dalam masing-masing kasus, ada variasi regional yang kuat dalam sektor tekstil dan pakaian, antara wilayah produsen dan non-produsen, hal ini diikuti dengan pembagian produsen, retailer dan konsumen yang terlibat dalam sengketa perdagangan dan memungkinkan politisasi yang lebih besar. Selama lebih dari 200 tahun, Amerika Serikat menjadi pemimpin dalam industri katun global yang sulit dikalahkan oleh negara lain. Industri tekstil dan pakaian jadi memainkan peranan penting dalam lobi di pemerintahan AS. Mayoritas anggota kongres berasal dari daerah selatan AS yang merupakan sentra industri tekstil dan pakaian jadi domestik. Tekanan dari pelobi ini juga turut menentukan pemilihan presiden AS, mulai dari Kennedy sampai Obama. Setiap calon presiden selalu ditanya kebijakannya terhadap industri tekstil dan pakaian jadi AS, dan dukungan akan diberikan terhadap calon yang paling pro industri domestik.¹¹⁵

Sengketa dagang yang memuncak pada tahun 2005 ini menimbulkan persoalan manajemen baik bagi UE dan AS dalam hubungan bilateral dengan Cina dan konstituen domestik mereka yang ikut terlibat dalam proses negosiasi dengan Cina. Pertanyaan lain yang timbul juga apakah AS dan UE mempunyai hak untuk melakukan *protective measures* dalam melawan impor produk Cina yang merupakan anggota WTO dan apakah mereka dapat menggunakan WTO sebagai instrumen atau legitimasi dalam menjatuhkan segala macam tindakan yang mereka lakukan. Meskipun sengketa dagang hanyalah sebagian persoalan, namun menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana perdagangan harus diatur di masa mendatang.

[id=27491](#). Diakses pada tanggal 2 April 2009, pukul 14.00.

¹¹⁵ Rivolli, Pietra. (2005). *op.cit.*

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

3.4 Teori Neoliberal-institutionalist dalam Sengketa Dagang AS-Cina

Apa yang dapat dianalisa dari dua kasus sengketa perdagangan di atas adalah kedua kasus menunjukkan ada interdependensi kompleks antara *multiple actor*, *multiple channel*, dan dampak hubungan antar sektor, dan cara negosiasi yang berbeda. Aktor yang bermacam-macam ini terdiri dari berbagai macam elemen, baik yang melakukan protes, advokasi maupun tekanan.

Dalam dua kasus tersebut, ada perbedaan penting dari gaya penekanan antara AS, UE, dan Cina. AS menggunakan pendekatan *'hard-line'* untuk bernegosiasi, sementara UE lebih melakukan pendekatan halus dengan bernegosiasi dan persuasi, meskipun domestik UE ingin UE melakukan tindakan yang lebih tegas. Dan bagi Cina, negara tersebut terlihat memainkan perannya sebagai pemain global yang penting.

Membandingkan sengketa dagang antara AS-Cina dengan UE-Cina menunjukkan kelemahan dalam teori neoliberal-institutionalist. Mengacu kepada pendekatan ini, institusi atau rejim memiliki peranan penting sebagai mediator antar negara untuk bekerjasama. Kepentingan yang saling menguntungkan antar negara dapat mengurangi perbedaan dan mendorong terciptanya kerjasama. Negara mau bekerjasama apabila institusi tersebut dinilai menguntungkan. Negara adalah aktor rasional, mereka memaksimalkan keuntungan absolutnya melalui kerjasama dan kurang memperhatikan keuntungan relatif yang diperoleh negara lain. Secara singkat, institusi atau rezim adalah variabel independen yang memiliki pengaruh signifikan terhadap perilaku negara dalam menyusun keputusan.¹¹⁶

Lebih dari satu dekade lalu, kaum realist dan neoliberal berdebat mengenai efisiensi institusi dalam menjaga kerjasama antar negara. John J. Mearsheimer menulis dalam artikelnya yang berjudul *"The False Promise of International Institutions"* bahwa teori neoliberal institutionalist tidak sempurna dan memiliki pengaruh sedikit dalam perilaku negara.¹¹⁷

¹¹⁶ Keohane, (1984, 1989). *op.cit.*

¹¹⁷ Mearsheimer, John. (1994). *The False Promise of International Institutions*. *International Security*. 13, 3, www.people.fas.harvard.edu/~plam/irnotes07/Mearsheimer1994.pdf. Diakses pada tanggal 1 Maret 2009, pukul 18.00.

Keohane dan Lisa L. Martin merespon pendapat Mearsheimer tersebut dengan menyatakan bahwa institusi penting dalam menentukan perilaku negara dan tugas ilmuwan adalah untuk melihat bagaimana hal tersebut terjadi dan dalam kondisi apa.¹¹⁸ Keohane dan Martin juga mengkritik Mearsheimer yang terlalu mengedepankan pendapat realisnya, sementara institutionalisme dapat mencakup realisme dengan menyebutkan kondisi di mana kerjasama dapat terwujud.

Realist secara kontras, berpendapat bahwa institusi merefleksikan distribusi kekuatan dalam tatanan dunia dan memiliki pengaruh independen yang sedikit terhadap perilaku negara. Berdasarkan kepentingan mereka, negara yang memiliki kekuasaan menciptakan institusi untuk mencapai kepentingannya dan saat tujuan tersebut tercapai atau tidak tercapai, mereka mematikan institusi tersebut. Dunia adalah arena yang kompetitif dan penuh konflik di mana anarki muncul dan menghambat kerjasama antar negara. Realist menaruh perhatian pada peran kekuatan dalam menghitung dan menentukan preferensi negara. Negara mempertahankan perdamaian dan keamanan berdasarkan posisi kekuatan mereka dan dengan membentuk *balance of power*. Bagi realist, *balance of power* adalah variabel independen, sementara institusi adalah variabel *intervening* dengan kemampuan terbatas dalam mendorong kerjasama, perdamaian, dan keamanan. Secara ringkas, institusi sebagai katalis dalam kerjasama internasional dan perdamaian berada dalam bangku terakhir dalam penilaian realist.

Realist menekankan bahwa kerjasama internasional sulit untuk dicapai dan dipertahankan. Ada sebuah persoalan serius yang menghambat kerjasama, yaitu masalah keuntungan relatif (*relative gains*). Joseph M. Grieco sudah lama memperhatikan hal ini.¹¹⁹ Neoliberal institutionalist secara general berpendapat bahwa institusi dapat mendorong kerjasama dengan menyediakan informasi kepada semua anggota dan mengurangi resiko penipuan. Grieco berargumen bahwa pertanyaan serius dalam skema kerjasama manapun adalah bagaimana

¹¹⁸ Keohane, Robert O., & Martin, Lisa. (1995). The Promise of Institutional Theory. *International Security*, 20 (1), Summer 1995, p. 39-51. www.people.fas.harvard.edu/~plam/irnotes07/Keohane_and_Martin_1995.pdf. Diakses pada tanggal 1 Maret 2009, pukul 18.15.

¹¹⁹ Grieco, Joseph M. (1988). *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*. New York: Columbia University Press, p. 485-507. Grieco, Joseph M. (1990). *Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

manfaat atau keuntungan dari kerjasama terdistribusikan kepada negara—negara yang berkerjasama.

Sementara mengambil keuntungan secara natural adalah tentang bagaimana menjadikan negara lain menjadi lebih baik atau lebih buruk. Oleh karena negara beroperasi dalam *setting* anarki, mereka sensitif terhadap *balance of power* yang dapat dipengaruhi oleh *relative gains*. Negara tidak hanya ingin memperoleh keuntungan dari kerjasama, namun juga ingin memastikan bahwa kompetitornya tidak menjadi lebih baik.

Penyelesaian sengketa dagang AS-Cina yang jauh lebih sulit daripada sengketa Cina dengan Uni Eropa sejalan dengan pendapat Grieco mengenai keuntungan relatif. Dalam sengketa AS-Cina, pertimbangan keuntungan relatif membuat kerjasama sulit tercapai.

Hal ini sejalan dengan pendapat Duncan Snidal¹²⁰ dan Robert Powell¹²¹ yang menyatakan bahwa keuntungan relatif dapat diaplikasi pada situasi dua aktor negara atau di mana negara mempunyai kepentingan yang tidak sejalan. Powell juga menambahkan bahwa kesignifikan keuntungan *relative* tergantung pada situasi dunia yang agresif atau damai. Neoliberal institusionalist dapat bekerja baik pada kondisi menggunakan kekuatan yang lemah atau biaya konflik yang tinggi. Dengan kata lain, negara bekerjasama saat mereka merasa aman dan sensitifitas terhadap keuntungan relatifnya rendah.

Peran *relative gains* dalam kerjasama internasional ini turut diakui oleh Keohane.¹²² Menurutnya, Grieco telah memberikan kontribusi yang signifikan dengan memfokuskan perhatian pada isu *relative gains*, sebuah subyek yang tidak terlalu diperhatikan, terutama oleh kaum liberal dan neoliberal dalam ekonomi dunia.

Lebih jauh Mearsheimer menambahkan bahwa neoliberal institutionalis kurang relevan dalam situasi konflik di mana negara melihat kerjasama hanya memberikan keuntungan yang sedikit.¹²³ Teori tersebut kurang atau tidak dapat

¹²⁰ Snidal, Duncan. (1991). Relative Gains and the Pattern of International Cooperation. *American Political Science Review*, 85(3), p. 701-726.

¹²¹ Powell, Robert. (1991). Absolute and Relative Gains in International Relations Theory. *American Political Science Review*, 85(4), p. 1303-1320.

¹²² Keohane, Robert O. (1993). *Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War*, dalam David A. Baldwin. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, p. 283.

¹²³ Mearsheimer. *op.cit.*, p. 15-16.

diaplikasikan pada situasi saat terjadi kompetisi keamanan yang tinggi yang dapat mengarah pada kekerasan atau perang. Hal ini menjelaskan mengapa neoliberal institutionalis bekerja efektif dalam area ekonomi politik internasional atau *low politics issue*. Charles Lipson mengakui bahwa kerjasama antar negara mudah dilakukan dalam hubungan ekonomi namun sulit jika menyangkut isu keamanan.¹²⁴ Kerjasama dalam bidang *low politic* seperti ekonomi juga terbatas oleh persoalan *relative gains*. Pertanyaan timbul mengenai apakah institusi dapat memfasilitasi kerjasama saat *relative gains* menjadi pertimbangan serius para pembuat kebijakan.

Tampaknya, institusi berperan penting saat persoalan *relative gains* dikesampingkan dan negara dengan kekuatan yang seimbang berkonsentrasi pada *absolute gains*. Realist berpendapat bahwa negara kurang mau bekerjasama apabila mereka sangat memikirkan *relative gains*.¹²⁵ Powel menambahkan bahwa negara tetap akan mempertimbangkan seberapa besar keuntungan yang dapat mereka raih dibandingkan dengan keuntungan rivalnya.

Kelemahan yang signifikan dari neoliberal institutionalist adalah ketidakmampuannya untuk memperhitungkan *power* dalam politik internasional. Teori institutional tidak terlalu melihat *power* namun menekankan pada kemampuan institusi untuk merubah perilaku negara dari berperang menjadi damai dan stabil. Hal ini mengasumsikan bahwa hilangnya kemampuan sentral untuk memaksa keputusan yang mengikat membuat kerjasama sulit dilakukan antar negara.

Realist menggunakan logika ini untuk memprediksi kemungkinan konflik yang lebih atau kurang atau tidak ada kerjasama yang signifikan yang berlangsung untuk mengkarakteristikan hubungan internasional. Neoliberal institutionalis menerima kehadiran anarki dan konflik dalam arena global namun menolak mereka sebagai fitur sentral dalam kehidupan internasional.¹²⁶

Kemampuan otonomi institusi mengacu kepada kemampuan institusi tersebut untuk menghubungkan kepentingan, kebijakan dan kerjasama yang

¹²⁴ Lipson, Charles. (1984). International Cooperation in Economic and Security Affairs. *World Politics*, 37(1), p. 1-23.

¹²⁵ Mearsheimer. *loc.cit.*, p. 21-22.

¹²⁶ Jervis, Robert. (1999). Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. *International Security*, 24(1), p. 42-63.

menciptakan kepercayaan antar aktor bahwa kerjasama atau perjanjian tersebut dapat dipertahankan. Dalam tulisannya, Jervis berargumen bahwa neoliberal institutionalist kuat saat institusi memainkan peran otonomi dalam mempromosikan dan mempertahankan kerjasama.¹²⁷ Namun yang menjadi masalah adalah institusi global dapat kehilangan otonomi atau hanya efektif ketika negara yang berkuasa mau menggunakan institusi tersebut sebagai alat bekerjasama dan menciptakan perdamaian.

Hal ini terlihat dalam kasus sengketa dagang AS-Cina yang berjalan lebih alot daripada sengketa Cina-Uni Eropa. Baik AS maupun Cina mempunyai kekuatan yang seimbang dalam bidang ekonomi. Faktor keamanan juga turut mempengaruhi (terancamnya dominasi AS di Asia Pasifik atas meningkatnya kekuatan militer Cina). AS dapat mengesampingkan peran WTO dengan langsung menjatuhkan kuota tanpa melakukan konsultasi terlebih dahulu. Kondisi domestik AS dengan Uni Eropa pun berbeda, di mana *pressure local group* di AS jauh lebih besar daripada di Uni Eropa.

Perhitungan mengenai *power*, faktor ekonomi politik, sejarah dan faktor domestik seperti cara pembuatan kebijakan luar negeri, pendekatan negosiasi, persepsi terhadap negara lain, dan *local group pressure* kiranya harus dimasukkan dalam teori neoliberal institutionalist sebagai faktor-faktor yang turut mempengaruhi keefektifan peran institusi dan keberlangsungan kerjasama.

Kritik lain mengenai analisis teori tersebut adalah pandangannya terhadap negara yang terlalu sempit. Negara dilihat hanya sebagai *unitary actor*, dengan sedikit peranan politik domestik.¹²⁸ Faktor politik domestik seperti asosiasi industri dan perusahaan swasta mempunyai kepentingan dalam rezim internasional yang berpengaruh langsung terhadap kepentingannya. Tekanan faktor domestik ini menyebabkan konsep kepentingan nasional menjadi problematis dan peran rezim internasional diwarnai tarik-menarik kepentingan antar negara dan politik domestik.

3.5 *Illegal Transshipment* dan Program Subsidi Cina

¹²⁷ *Ibid.*, p. 55.

¹²⁸ Gill, Stephen, & Law, David. (1989). *The Global Political Economy: Perspective, Problems, and Policies*. The John Hopkins University Press. h. 38.

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

MoU AS-Cina dinilai memuaskan kedua belah pihak. Setelah penandatanganan MoU, Menteri Perdagangan Cina, Bo Xilai, mengatakan bahwa hasil negosiasi tersebut memberikan kestabilan bagi industri Cina dan AS dan merupakan *win-win result*.¹²⁹ Bo juga menambahkan bahwa industri tekstil dan pakaian jadi di Cina mempekerjakan 19.6 juta masyarakat berpendapatan rendah sehingga merupakan industri yang sensitif.

Perwakilan AS, Portman juga menyatakan bahwa kedua negara menginginkan terwujudnya kestabilan untuk para produsen dan penjual retail. Perjanjian ini menunjukkan bahwa dengan kerja keras dan niat baik, persoalan perdagangan yang sulit dapat dipecahkan. Kedua negara telah membuat kesepakatan bersama dan berharap konflik perdagangan di bidang tekstil dan pakaian jadi di masa depan dapat dihindari. Meski demikian, beberapa produsen AS mencurigai bahwa manufaktur Cina melakukan *transshipment* ilegal untuk produk tekstil dan pakaian jadinya. Upaya ini dilakukan terutama melalui Indonesia dan Afrika yang mendapat *preferential treatment* di bawah *African Growth and Opportunity Act (AGOA)*.

Transshipment adalah memindahkan barang melalui negara kedua dengan rute menuju AS atau negara penerima lainnya. Meski praktik ini secara umum legal dan biasa digunakan dalam dunia bisnis, namun hal ini ilegal apabila dilakukan untuk mengelabui hukum perdagangan dan pembatasan perdagangan lainnya.¹³⁰ *Illegal transshipment* dapat mengakibatkan hal-hal sebagai berikut:

- a. kerugian pada produsen domestik
- b. menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat
- c. menghambat usaha yang legal
- d. merusak perjanjian bilateral perdagangan yang sudah dibuat, dan
- e. memberikan informasi palsu tentang asal produk kepada konsumen, seperti merubah asal dan deskripsi jenis barang pada dokumen.¹³¹

Beberapa produsen Cina dapat memberikan label asal barang dari

¹²⁹ U.S. Department of State, States News Service. (2005, November 8). *U.S.-China Sign Comprehensive Bilateral Textile Agreement*.

¹³⁰ Transshipment: Technical Information for Pre-Assessment Surveys, Customs and Border Protection, October 2003.

¹³¹ Customs and Border Protection News Release. (2006, June 27). *U.S. Customs and Border Protection has Seized \$10 Million in Misdescribed Textile Product since October*.

berbagai negara, seperti *Made in Cambodia*, *Made in Vietnam*, *Made in Indonesia* dan sebagainya.

Sebagian besar komoditas tekstil dan pakaian jadi yang dikirim melalui Indonesia tidak menerima perbedaan tarif, meski banyak produk yang diimpor dari Indonesia mendapat fasilitas bebas pajak berdasarkan *Generalized System of Preferences* (GSP), namun mayoritas tekstil dan pakaian jadi dianggap sebagai impor yang sensitif dan tidak tercantum dalam GSP. Produsen Cina mengirimkan produknya melalui Indonesia atau negara GSP lainnya untuk menghindari kuota jumlah yang ditentukan dalam MoU AS-Cina. Sementara, apabila barang tersebut dikirim melalui negara Afrika yang tergabung dengan perjanjian AGOA, maka dapat memperoleh pengurangan pajak dan menghindari kuota.

U.S. Customs and Border Protection (CBP) telah mengidentifikasi *illegal transshipment* sebagai *Priority Trade Issue* (PTI), dan akan memeranginya dengan mengirim *Textile Production Verification Teams* untuk memeriksa pabrik asing. Pada bulan November 2005, tim tersebut telah dikirim untuk mengecek 195 fasilitas yang berisiko tinggi. Hasilnya, 70 pabrik ditutup, 24 pabrik menyangkal, 50 pabrik berpotensi tinggi, dan 3 pabrik terbukti melakukan *illegal transshipment*. Verifikasi dan kunjungan ke lokasi lainnya akan terus dilakukan.

CBP juga mengumumkan bahwa setelah 4 bulan periode berakhir pada akhir Juni 2006, pihaknya telah membekukan lebih dari USD 10 juta transaksi yang salah dideskripsikan. Jumlah ini masih terbilang kecil. Pemerintah Indonesia telah mengirimkan komplain resmi pada pemerintah Cina terkait *illegal transshipment*, dan meminta dilakukan diskusi lebih lanjut pada pertemuan bilateral di bulan Agustus 2006.¹³² Kepentingan Indonesia ini terbentuk setelah adanya pembicaraan bilateral dengan AS pada bulan April 2006 yang membicarakan perjanjian perdagangan bebas di masa depan.¹³³ Persoalan *illegal transshipment* ini kiranya juga harus turut menjadi perhatian serius bagi pemerintah Cina karena dapat merusak kesepakatan yang telah ada antara AS-Cina.

¹³² Indonesia-China to Discuss Transshipment Issue. (2006, June 26). *Asia Pulse News*.

¹³³ U.S. and Indonesia Talks Prepare Groundwork for Free Trade Agreement. (2006, April 5). *BNA International Trade Daily*.

Persoalan lain juga timbul terkait dengan program subsidi industri tekstil dan pakaian jadi Cina. Pada bulan April 2006, *the State Development and Reform Commission* (SDRC) mengeluarkan *the Notice on Several Opinions on Accelerating Restructuring to Facilitate the Upgrading of the Textile Industry* untuk merestrukturisasi dan memperbaharui teknologi dalam industri tekstil. Pada bulan Juni 2006, pemerintah Cina mengeluarkan *the 11th 5-Year Plan* untuk industri tekstil dan pakaian. Perencanaan tersebut memiliki tiga tujuan kunci yaitu (1) meningkatkan kemampuan inovasi industri dan mengembangkan merk sendiri di pasar dunia, (2) mengoptimalkan struktur industri dan memperbaharui teknologi peralatan industri, serta (2) membatasi fasilitas manufaktur yang tidak efisien, berpolusi, dan menghabiskan energi. Repelita juga bertujuan untuk meningkatkan pendapatan industri dari RMB 3.3 triliun pada tahun 2005 menjadi RMB 6 triliun di tahun 2010.

Dalam Repelita ini, pengembangan teknologi dan inovasi menjadi prioritas utama. Kebijakan *The Circular on Relevant Policies to Promote Chinese Textile Industry to Shift to New Ways of Growth in Foreign Trade and Support Chinese Textile Enterprises to Go Global* mengalokasikan dana untuk mendukung inovasi teknologi. Dilaporkan dana sebesar RMB 560 juta disiapkan untuk mendukung program tersebut. Pemerintah lokal Cina juga memberikan subsidi bunga pinjaman untuk mendukung inovasi. Contohnya, kota Zhongshan memberikan subsidi bunga pinjaman sebesar 30%-40% dari total bunga pinjaman.

Pemerintah juga mendukung pembuatan merk sendiri. Pemerintah mengeluarkan kampanye berjudul “*Ten Thousand Miles March for Brand Building*” dengan memberikan publikasi media gratis bagi perusahaan yang memiliki merk terkenal. Pemerintah lokal juga mendukung upaya tersebut, sebagai contoh, di kota Ningbo, di mana terdapat beberapa manufaktur tekstil dan pakaian jadi utama, memberikan penghargaan terhadap perusahaan yang mengekspor tekstil dan pakaian jadi dengan merk mereka sendiri.

WTO secara umum melarang pemberian subsidi yang menghambat perdagangan internasional seperti kontribusi keuangan oleh pemerintah atau badan publik dan berbagai bentuk pendapatan atau dukungan harga (*income or price*

support) yang memberikan manfaat bagi penerimanya.¹³⁴ Kontribusi keuangan dapat berupa transfer dana secara langsung (hibah, pinjaman, jaminan pinjaman), pembatalan penerimaan pemerintah atau badan publik yang telah jatuh tempo, serta berbagai bentuk pembayaran oleh pemerintah dalam suatu mekanisme pendanaan yang lebih menguntungkan dibandingkan pasar. Subsidi yang dilarang tersebut tidak saja terbatas kepada subsidi ekspor namun juga termasuk dalam subsidi impor.

Secara garis besar, terdapat dua jenis subsidi yaitu subsidi yang dilarang (*prohibited atau actionable*) dan subsidi yang diperbolehkan (*permissible*). Jenis subsidi yang diperbolehkan adalah:¹³⁵

- a. subsidi yang bersifat umum, yaitu tidak ditujukan kepada perusahaan tertentu (*industrial units*) atau industri tertentu (*various industry sectors*), dan
- b. subsidi yang walaupun spesifik dimaksudkan untuk penelitian (*research and development*), atau pengembangan wilayah yang terbelakang (*disadvantaged*) atau untuk tujuan lingkungan.¹³⁶

Negara yang merasa dirugikan atas pemberian subsidi yang bertentangan dengan WTO dapat melakukan *countervailing measures*, yakni mengenakan pajak atas barang-barang, produk ekspor yang diberikan subsidi oleh negara mitra dagangnya dengan tujuan untuk meniadakan (*set off*) subsidi tersebut. Sebelum melakukan *countervailing measures* tersebut, negara yang dirugikan harus terlebih dahulu memenuhi sejumlah persyaratan tertentu, seperti dilakukan atas dasar permohonan tertulis oleh dan atau atas nama industri dalam negeri yang dirugikan, telah dilakukan investigasi yang dilakukan secara transparan, serta memberikan kesempatan konsultasi kepada negara yang terkena *countervailing measures*.¹³⁷

WTO *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (SCM) juga mewajibkan anggotanya untuk memberitahu komite SCM tentang program pemerintah negara tersebut. Cina memasukkan notifikasi pertamanya pada tanggal

¹³⁴ Clarke, Peggy A., & Horlick, Gary N. (2005). *The Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*. The World Trade Organization: Legal Economic and Political Analysis Vol. 1, p. 688.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.* p. 704.

¹³⁷ Lebih jelasnya lihat pasal VI dan XVI GATT 1994 dan *The Agreement of Subsidies and Countervailing Measures*.

13 April 2006, berisi 78 program subsidi pemerintah.¹³⁸ Daftar tersebut masih tidak komplit karena hanya memuat informasi mengenai program pemerintah pusat, tidak termasuk program BUMN atau pemerintah lokal. Banyak program tersebut yang meskipun tidak ditujukan untuk industri tekstil dan pakaian jadi secara spesifik, namun dapat diterapkan untuk kedua sektor tersebut, termasuk program yang bertujuan untuk mendorong investasi asing,¹³⁹ investasi domestik,¹⁴⁰ pengembangan teknologi tinggi dan baru,¹⁴¹ pengembangan regional,¹⁴² *research & development*,¹⁴³ transfer teknologi,¹⁴⁴ pembelian peralatan produksi dalam negeri,¹⁴⁵ inovasi teknologi,¹⁴⁶ dan *upgrade* teknologi.¹⁴⁷ Aplikasi dari program ini berbentuk pajak khusus, *direct grants*, dan diskon bunga pinjaman (lihat lampiran 5. *Support Programs Notified by China That are Applicable to the Textiles and Apparel Industry G/SCM/N/123/CHN, 13 April 2006*).

Mitra dagang Cina menaruh perhatian besar pada program subsidi Cina sejak negara tersebut bergabung dengan WTO. Subsidi dalam industri tekstil dan pakaian jadi termasuk bidang yang paling sensitif. Negara anggota WTO telah mengutarakan kekhawatirannya terkait subsidi Cina. Banyak program Cina yang bertentangan dengan komitmen WTO untuk tidak memberikan subsidi ekspor atau penggunaan produk dalam negeri. Sejumlah mitra dagang Cina, termasuk AS dan UE telah meminta konsultasi dengan Cina terkait program subsidi. Proses konsultasi ini masih berjalan di WTO dan dapat menjadi subyek pengembangan penelitian ini berikutnya.

3.6 Implikasi untuk Indonesia

Dibandingkan dengan AS, dampak impor produk Cina terhadap negara berkembang jauh lebih besar karena peranan ekspor tekstil dan pakaian jadi di

¹³⁸ People's Republic of China – New and Full Notification Pursuant to Article XVI:1 of the GATT 1994 and Article 25 of the SCM Agreement, G/SCM/N/123/CHN (2006, April 13).

¹³⁹ *Ibid.* Program I, II, VI, X, XI, XIII, LVIII, dan LX.

¹⁴⁰ *Ibid.* Program LIX dan LX.

¹⁴¹ *Ibid.* Program VI, VIII, dan IX.

¹⁴² *Ibid.* Program X, XI, XIII, dan XIV.

¹⁴³ *Ibid.* Program XXVI dan XXVII.

¹⁴⁴ *Ibid.* Program XXVIII.

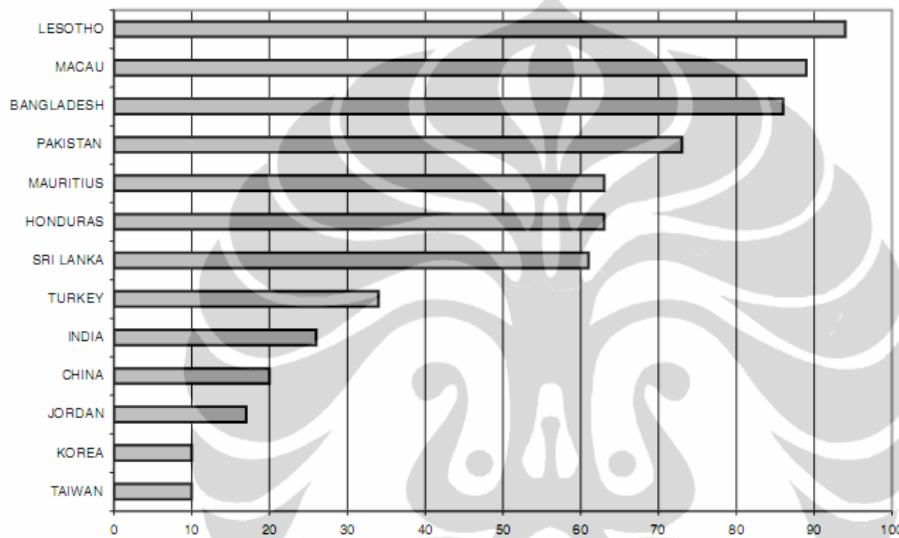
¹⁴⁵ *Ibid.* Program LVIII dan LIX.

¹⁴⁶ *Ibid.* Program XXXI.

¹⁴⁷ *Ibid.* Program LIX.

negara-negara tersebut sangat signifikan (lihat grafik 3.2). Bagi negara-negara berkembang, ekspor tekstil dan pakaian jadi berkontribusi sebesar 10% sampai 93%. Negara berkembang, khususnya Indonesia dapat mengambil pelajaran dari kasus sengketa perdagangan di bidang tekstil dan pakaian jadi antara AS-Cina ini.

Grafik 3.2 Persentase Ekspor Pakaian Jadi dan Tekstil terhadap Total Ekspor Manufaktur Negara



Sumber: U.S International Trade Commission, 2004.

Sebagai negara ke-4 terbesar pemasok pakaian jadi di dunia dan AS, sektor tekstil dan pakaian jadi adalah sektor yang krusial. Tercatat terdapat 2.754 industri tekstil dan produk tekstil (TPT) serta 1.262.450 pekerja pada sektor ini di Indonesia. Data Bank Indonesia menunjukkan bahwa kontribusi tekstil dan produk tekstil terhadap surplus perdagangan total (migas dan nonmigas) tercatat sebesar 45,3% dan terhadap nonmigas tercatat 74,36% dengan devisa bersih rata-rata USD 5 milyar per tahun.¹⁴⁸

Namun, Industri TPT di Indonesia mempunyai sejumlah permasalahan yang harus ditangani secara serius, yakni antara lain:

¹⁴⁸ Bahri, *Syaiful*. (2009, April 8). Pelemahan Permintaan Pasar Utama Dunia dan Pengaruhnya terhadap Kinerja TPT Nasional. *Asosiasi Pertekstilan Indonesia*.
http://indonesiatextile.com/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=1.
 Diakses pada tanggal 20 April 2009, pukul 12.00.

- Produktivitas rendah.

Studi yang dilakukan Bank Dunia menunjukkan bahwa industri tekstil di Cina dan India memiliki produktivitas hampir enam kali lebih tinggi dibandingkan dengan Indonesia (diukur dari rasio nilai tambah terhadap tenaga kerja), dan tiga kali lebih tinggi untuk garmen.¹⁴⁹

- Ekonomi biaya tinggi.

Proses pengapalan yang mengalami keterlambatan yang meningkatkan biaya impor. Hal ini terjadi terutama untuk impor dalam jumlah kecil, karena terdapat jumlah tetap yang harus dibayar tiap item. Biaya bongkar muat di Indonesia jauh lebih mahal dibandingkan dengan biaya di Singapura, Thailand, Malaysia, dan Vietnam.

- Kondisi permesinan sebagian besar sudah cukup tua khususnya pada pemintalan dan pertenunan yang rata-rata berumur lebih dari 10 tahun.

- Rendahnya investasi baru.

Cina merupakan pesaing Indonesia dalam menarik investasi asing. Dibandingkan Indonesia, iklim investasi di Cina memiliki lebih banyak keunggulan seperti kepastian hukum, infrastruktur, perpajakan, produktivitas buruh, dan besarnya pasar. Sebagai akibatnya investasi asing di Indonesia hampir tidak mengalami pertumbuhan. Sampai dengan Juli 2000 baru mencapai USD 3.730 juta dengan rata-rata pertumbuhan 1,32% (1995-2000). Angka ini sangat jauh jika dibandingkan realisasi investasi di China pada periode yang sama yaitu USD 40.715 juta dan tahun 2005 mencapai USD 60,6 milyar yang berasal dari berbagai negara, termasuk AS, UE, Jepang, dan Korea.¹⁵⁰

- Negara pesaing lapisan atas seperti AS dan UE masih tetap menguasai perdagangan TPT dunia, terutama tekstil lembaran (kain), serta telah melakukan kerjasama ekonomi regional dengan negara pesaing Indonesia yang lebih dekat geografisnya, seperti Pakistan, India, Rumania, Turki dan lain-lain.

- Meningkatnya daya saing ekspor TPT dari negara-negara pesaing lapisan bawah yang memiliki bahan baku kapas atau upah tenaga kerja rendah

¹⁴⁹ Arifin, *op. cit.*, h. 285-300.

¹⁵⁰ *Ibid.*

seperti Cina, Pakistan, Thailand, India, Bangladesh, Sri Lanka, Vietnam, sementara daya saing Indonesia praktis tetap.

- Belum berkembangnya merek-merek produk Nasional di pasar global sehingga menyebabkan ketergantungan terhadap pembeli/pemegang merk internasional cukup besar.

Meski memiliki sejumlah permasalahan, Indonesia tetap memiliki peluang, antara lain:

- Dari sisi permintaan, pasar tekstil dan produk tekstil di dunia terbuka luas, 65% pangsa pasar dunia akan didominasi negara berkembang. Dalam masa lima tahun lagi, perdagangan TPT akan mencapai USD 500 milyar per tahun.¹⁵¹
- Pasca MFA, ekspor TPT Indonesia diperkirakan akan turun, namun demikian penghapusan kuota ini tidak akan sampai mematikan ekspor TPT secara keseluruhan. Hal ini dikarenakan secara teknis, Indonesia masih memiliki daya saing karena memiliki struktur dan fundamental yang cukup baik serta pasar yang besar. Industri TPT Indonesia sebenarnya sudah melakukan diversifikasi lebih awal dari pesaing seperti Bangladesh dan Vietnam.
- Beberapa perusahaan TPT berhasil melakukan restrukturisasi dan modernisasi mesin dengan berbagai cara, antara lain melalui kredit dari pemasok serta melakukan restrukturisasi utang untuk meningkatkan kinerja dan daya saing dalam menghadapi penghapusan kuota pada tahun 2005.
- Produk TPT yang berkualitas tinggi masih memiliki potensi untuk bersaing dengan Cina. Umumnya Cina memiliki daya saing yang lebih baik dalam produk yang sifatnya *low end*. Sayangnya, banyak produk TPT Indonesia yang bersifat *cut-make-trim* (tukang jahit), belum bergerak ke arah diferensiasi produk yang bersifat *original design manufacturing* dan *original equipment manufacturing*.
- Produk TPT yang berbahan baku polyester, rayon, sutera, dan ramin memiliki peluang yang besar untuk dapat berkompetisi karena

¹⁵¹ *Ibid.*

ketersediaan bahan baku di dalam negeri. Indonesia dapat lebih berkonsentrasi terhadap pengembangan produk TPT berbasis bahan baku tersebut.

- Data menunjukkan bahwa Cina semakin berorientasi pada pasar negara maju, sementara ekspor Indonesia ke negara non-OECD mengalami peningkatan. Untuk itu perlu dijajaki akses pasar ke negara-negara non-OECD.
- AS dan UE menerapkan kebijakan *safeguard* terhadap TPT asal Cina sampai tahun 2013. hal tersebut menjadi peluang tersendiri yang dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin. Indonesia dapat mengisi pasokan pakaian dan tekstil asal Cina di AS dan UE selama *safeguard* diterapkan.
- Indonesia dapat terlibat dalam *supply chain* produk Cina, baik sebagai pemasok bahan mentah, perakitan, maupun pengeksport barang tersebut.
- Memaksimalkan pasar domestik.

Dengan memetakan sejumlah permasalahan dan peluang yang dimiliki, Indonesia dapat menyusun kebijakan-kebijakan strategis untuk mengatasi persoalan yang ada dan meningkatkan kompetensi produk tekstil dan pakaian jadi dalam perdagangan internasional.