

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Globalisasi ekonomi yang ditandai dengan semakin menipisnya batas-batas geografi kegiatan ekonomi suatu negara telah mendorong meningkatnya saling ketergantungan ekonomi dan mempertajam persaingan antar negara, tidak hanya dalam perdagangan internasional tetapi juga dalam investasi, keuangan, dan produksi.¹

Dalam globalisasi ekonomi, arus produk dan faktor-faktor produksi seperti tenaga kerja dan modal dapat bergerak lintas kota dan negara. Seorang pengusaha yang memiliki pabrik di Surabaya setiap saat bisa memindahkan usahanya ke Serawak atau Filipina tanpa halangan, baik dalam logistik maupun birokrasi yang berkaitan dengan urusan administrasi seperti izin usaha dan sebagainya. Di sisi lain, sekarang ini tidak relevan lagi dipertanyakan negara mana yang menemukan atau membuat pertama kali suatu barang. Orang tidak tahu lagi apakah lampu neon merek Philips berasal dari Belanda, yang orang tahu hanyalah bahwa lampu itu dibuat oleh suatu perusahaan multinasional yang bernama Philips, dan pembuatannya bukan di Belanda melainkan di Tangerang. Banyak barang yang tidak lagi mencantumkan bendera dari negara asal melainkan logo dari perusahaan yang membuatnya. Banyak produk dari Disney bukan lagi dibuat di Amerika Serikat (AS) melainkan di Cina, dan dicap *made in China*.

Keterlibatan suatu negara dalam globalisasi ekonomi dapat berdampak positif dan negatif, tergantung pada kesiapan negara tersebut dalam menghadapi peluang maupun tantangan yang muncul dari globalisasi tersebut. Globalisasi dapat memberikan dampak positif seperti meningkatkan ekspor, investasi asing, devisa, menciptakan lapangan kerja, dan meningkatkan interdependensi antar negara sehingga mengurangi resiko timbulnya perang besar. Namun di sisi lain, globalisasi juga menciptakan kompetisi perdagangan yang tinggi antar negara. Hal

¹ Halwani, R. Hendra. (2002). *Ekonomi Internasional dan Globalisasi Ekonomi*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia. h. 10.

ini kemudian menimbulkan konflik antar negara pengekspor dan pengimpor. Di satu sisi, setiap negara berkepentingan melindungi industri dalam negeri, namun di sisi lain dalam era liberalisasi perdagangan ini setiap negara tidak boleh menghambat perdagangan antar negara. Salah satu konflik yang menyorot perhatian adalah hubungan dagang di bidang pakaian jadi dan tekstil antara Amerika Serikat (AS) dengan Cina pada tahun 2003-2005.

Seperti pertanian, tekstil dan pakaian jadi adalah industri yang paling banyak diperdebatkan dalam negosiasi perdagangan internasional. Setelah lebih dari 40 tahun berada dalam kuota internasional, produk pakaian jadi dan tekstil menjadi subyek perjanjian *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) terhitung mulai tanggal 1 Januari 2005. Liberalisasi sektor ini menjadi kontroversial karena baik pakaian maupun tekstil berkontribusi dalam menciptakan lapangan kerja di negara maju dan berkembang, terutama di wilayah yang sulit mencari alternatif pekerjaan lain. Contohnya di AS, industri tekstil sudah menjadi industri penting di AS sejak 200 tahun yang lalu dan terdapat sejuta pekerja di AS bagian selatan yang menggantungkan nasibnya pada industri ini.²

Sementara bagi negara berkembang, liberalisasi ini sangat diharapkan akan meningkatkan ekspor negara. Untuk negara berkembang seperti Pakistan, Bangladesh, Macau, Lesotho, ekspor tekstil dan pakaian jadi mencapai 70%-90% dari total ekspor negaranya. Bahkan liberalisasi tekstil dan pakaian jadi merupakan salah satu alasan mengapa negara berkembang mau menerima sektor jasa, keuangan dan hak kekayaan intelektual, area yang mereka skeptis akan manfaatnya, masuk dalam area yang diliberalisasi pada Putaran Uruguay.³

Liberalisasi kemudian membawa dampak pada negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan Uni Eropa (UE). Sejak bulan Januari 2005, telah ada peringatan akan meningkatnya beberapa kategori tekstil dan pakaian jadi dari Cina ke Amerika Serikat dan Uni Eropa. Cina dengan sumber daya manusia berjumlah besar dan berbiaya rendah memperoleh keuntungan paling besar dari liberalisasi

² Rivolli, Pietra. (2005). *The Travels of T-Shirt in the Global Economy: An Economist Examines the Market, Power, and Politics of World Trade*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons. p. 3-8.

³ Reinert, K.A. (2000). Give Us Virtue, But Not Yet: Safeguard Actions Under the Agreement on Textiles and Clothing. *The World Economy*. p. 23.

sektor pakaian dan tekstil. Nilai ekspor dalam 6 bulan pertama ke Uni Eropa meningkat 130% dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun 2004.

Sementara ekspor Cina ke AS pada delapan bulan pertama meningkat 50%. Baik AS maupun Uni Eropa melakukan investigasi dan konsultasi dengan Cina pada bulan Mei. Cina dan Uni Eropa berhasil membuat kesepakatan pada 11 Juni 2005. Sedangkan dengan AS, proses negosiasi berlangsung lebih sulit. Setelah lima bulan dan tujuh putaran perundingan, AS dan Cina baru berhasil menandatangani kesepakatan pada tanggal 8 November 2005.

Dibandingkan dengan negara lain, hubungan dagang antara AS dan Cina adalah hubungan dagang paling rumit di dunia dalam 30 tahun terakhir ini. Sejak tahun 2003, konflik dalam perdagangan pakaian jadi telah menjadi isu sentral dalam hubungan dagang AS-Cina.

Konflik perdagangan AS dan Cina mengemuka sejak bergabungnya Cina dalam keanggotaan *World Trade Organization* (WTO) pada tahun 2001. Jumlah ekspor produk Cina meningkat drastis. Hanya dalam waktu tiga tahun, Cina telah menggantikan posisi Jepang sebagai negara pengekspor ketiga terbesar di dunia, setelah Jerman dan Amerika Serikat. Cina juga menjadi negara pengekspor pakaian jadi terbesar di dunia dengan *share of growth* 74,6% pada tahun 2004-2005.

Setelah berakhirnya perjanjian kuota tekstil *Agreement on Textiles and Clothing* (ATC) pada tanggal 1 Januari 2005, diperkirakan produk Cina di pasar pakaian jadi di AS meningkat hampir tiga kali lipat, menguasai 50% pasar domestik AS.⁴ AS menuduh bahwa Cina telah memberikan subsidi terlalu besar kepada industri domestik, mematok kurs yang terlalu rendah serta melakukan pelanggaran terhadap hak para pekerja dengan membiarkan pekerja di bawah umur dan memberikan upah yang sangat minim, hal tersebut dinilai bertentangan dengan peraturan WTO.

Seiring meningkatnya impor produk Cina, neraca perdagangan pakaian jadi Amerika Serikat mengalami defisit. Nilai impor pakaian jadi AS sejak tahun 2002 meningkat dari USD 62 milyar menjadi USD 80,1 milyar pada tahun 2005

⁴ Bustami, Gusmardi. Duta Besar RI untuk World Trade Organization (2004, Agustus 10). Liberalisasi Perdagangan Tekstil dan Pakaian Jadi Paska 2004 dan Kepentingan Indonesia. Jenewa. *Harian Kompas*.

dengan nilai defisit USD 75,1 milyar untuk perdagangan ekspor-impor pakaian jadi.

Meningkatnya impor produk Cina ini juga berakibat pada hilangnya lapangan pekerjaan di sektor pakaian jadi dan tekstil di Amerika Serikat. Diperkirakan terjadi 149.600 *jobs lost* sejak berakhirnya kuota tekstil ATC atau 630.000 pengangguran untuk kurun waktu 2004-2006.⁵

Berakhirnya ATC mengakibatkan tiga perubahan besar terhadap pasar domestik AS. Pertama, ada peningkatan tajam pada impor pakaian jadi Amerika Serikat. Kedua, terjadi perubahan sumber pakaian impor ke Cina. Ketiga, peningkatan impor ini berdampak negatif pada produksi dan lapangan kerja di sektor industri pakaian Amerika Serikat sehingga pemerintah Amerika mengambil langkah antisipasi dengan melakukan pembatasan impor tekstil dari Cina.

Pada bulan November tahun 2003, Departemen Perdagangan AS mengenakan pembatasan pertumbuhan kuota 7.5% pada produk bra, gaun, jaket, dan *knit fabric* dari Cina. *The Department of Commerce and Committee for the Implementation of the Textile Agreement* (CITA) mengeluarkan keputusan tersebut berdasarkan tingginya impor produk dari Cina, dan menurunnya produksi AS. Cina yang awalnya menjadi pengeksport ke-6 terbesar produk bra di dunia pada tahun 2001 menjadi pengeksport terbesar produk tersebut di dunia pada tahun 2003. Dari tahun 2000-2005, import tekstil dan pakaian jadi asal Cina meningkat dari USD 8 milyar menjadi USD 18 milyar.

Pembatasan impor ini kemudian menimbulkan konflik terbuka dengan Cina. Misi dagang Cina yang hendak ke Amerika ditanggguhkan mendadak. Wakil Menlu Cina Zhou Wenzhong memanggil Duta Besar AS di Beijing, Clark Randt, guna menyampaikan ketidakpuasan dan rasa terpukul Cina atas tindakan Amerika tersebut. Cina juga berniat membawa masalah ini ke WTO dengan alasan kebijakan ini akan berkembang menjadi suatu kebijakan yang proteksionis dan bertentangan dengan prinsip liberalisasi perdagangan WTO.⁶ Di sisi Cina,

⁵ National Council of Textile Organizations. *US Bureau of Labor Statistics 2007*.
<http://www.ncto.org/ustextiles/joblosses.asp>. Diakses pada tanggal 3 April 2009, pukul 09.30.

6

China Assails U.S. Textile Quotas. (2005, May 16). *International Herald Tribune*.
<http://www.iht.com/articles/2005/05/15/business/textiles.php>. Diakses pada tanggal 3 Februari 2009, pukul 10.00.

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

tindakan Amerika ini jelas memukul industri pakaian domestik Cina. Pertumbuhan tingkat produksi antara 30 persen hingga 40 persen per tahun membuat industri pakaian Cina berlebihan produksi. Pembatasan impor berarti juga suatu tambahan biaya atau pengurangan margin, dan dapat berakibat pada pengurangan tenaga kerja. Di Cina sendiri, industri tekstil dan pakaian jadi mempekerjakan 19,6 juta masyarakat berpendapatan rendah atau 14,2% dari total pekerja di industri manufaktur sehingga merupakan industri yang sensitif.⁷

Sementara itu, berdasarkan peraturan WTO mengenai masuknya Cina dalam keanggotaan WTO, anggota WTO dapat melakukan *safeguard* tarif dan pembatasan kuota terhadap produk Cina tanpa memberlakukan aturan yang sama untuk negara lain. Setelah pengajuan bukti-bukti dan melakukan konsultasi bahwa telah terjadi "*market disruption*", setiap anggota WTO dapat mengenakan pembatasan produk Cina sampai tahun 2013. Pada kasus tekstil dan pakaian jadi yang khusus (*paragraph 242 of the protocol China's Accession to the WTO*), *safeguard* dapat dilaksanakan sampai tahun 2008 apabila impor menyebabkan terjadinya "*market disruption*". *Market disruption* terjadi ketika produk asal Cina yang diimpor ke wilayah negara anggota WTO meningkat jumlahnya jauh melebihi produk barang sejenis di dalam negeri, dan peningkatan impor tersebut mengancam atau mengakibatkan kerugian besar pada produsen domestik atau produk kompetitor langsung. Peraturan ini sebetulnya bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi WTO, namun Cina menerimanya sebagai syarat untuk bergabung dengan WTO.

Pada prinsipnya, keberadaan WTO diharapkan dapat menjembatani semua kepentingan negara-negara di dunia dalam sektor perdagangan internasional melalui serangkaian aturan dan ketentuan yang disepakati oleh semua anggota. WTO memiliki prinsip-prinsip dan aturan-aturan yang harus dipatuhi negara-negara anggota guna terciptanya hubungan perdagangan internasional yang terbuka, sehat dengan dilandasi prinsip transparansi dan non-diskriminasi. Namun demikian, untuk setiap prinsip utama terdapat pula pengecualian. Pengecualian tersebut tetap menjadi pengecualian yang tidak dibiarkan menjadi praktik umum

⁷ Tekstil dan Produk Tekstil Asal Cina Menebarkan Ancaman ke Negara Lain. (2003, Desember 2). *Harian Kompas*.

dan tetap menjaga bahwa prinsip yang berlaku secara umum akan tetap menjadi dasar.⁸

Aturan permainan yang terlalu ketat menimbulkan resiko banyaknya negara yang melanggar peraturan karena menghadapi kesulitan untuk mematuhi sehingga peraturan yang ditetapkan praktis tidak dapat dihormati. Sebaliknya apabila peraturan tersebut tidak berbentuk dan prinsip dasarnya menjadi kabur dapat berakibat pada banyaknya pengecualian terhadap prinsip itu sehingga menimbulkan ketidakadilan antara mereka yang mematuhi dan mereka yang menggunakan pengecualian terhadap prinsip tersebut.⁹ Keadaan ini pada gilirannya akan menimbulkan sengketa perdagangan di antara negara-negara anggota WTO itu sendiri.

Sebagai organisasi internasional yang berupaya mengakomodasi kepentingan negara-negara anggotanya, WTO mencoba memfasilitasi sengketa perdagangan yang timbul antar negara anggotanya sehingga rejim perdagangan bebas dapat berlangsung sesuai mekanisme yang telah ditentukan. Dari berbagai sengketa perdagangan yang muncul, negara maju khususnya AS dan UE tergolong ke dalam negara yang paling sering mengajukan gugatan di forum WTO. Sengketa perdagangan di bidang tekstil dan pakaian jadi termasuk di dalamnya.

Proses penyelesaian konflik dagang antara Amerika Serikat dan Cina ini kemudian berjalan alot dan membutuhkan tujuh tahap perundingan. Joseph Stiglitz menyatakan bahwa kemajuan sulit diraih dalam pembicaraan perdagangan Amerika Serikat-Cina apabila Amerika menolak untuk mengubah sikapnya.¹⁰ Penyelesaian sengketa ini kemudian berlangsung dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan dalam WTO.

1.2 Permasalahan Penelitian

⁸ Kartadjoemena, H.S. (1996). *GATT dan WTO: Sistem, Forum dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*. UI Press. h. 107.

⁹ *Ibid.* h. 108

¹⁰ China-US Textile Trade: A Win-win Game. (2005, November 9). *People Daily Online*. http://english.peopledaily.com.cn/200511/09/eng20051109_220133.html. Diakses pada tanggal 4 Februari 2009, pukul 08.00.

Berdasarkan latar belakang di atas, tesis ini akan membahas mengenai bagaimanakah proses penyelesaian sengketa perdagangan Amerika Serikat dan Cina dalam impor produk pakaian jadi dan tekstil asal Cina tahun 2003-2005? Tesis ini juga akan menganalisa dampak berakhirnya ATC terhadap perdagangan tekstil dan pakaian jadi internasional dan dampak impor tekstil dan pakaian jadi Cina terhadap AS, serta perbedaan penyelesaian sengketa perdagangan AS-Cina dengan Uni Eropa-Cina dalam sektor yang sama.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. mengetahui proses penyelesaian sengketa perdagangan Amerika Serikat dan Cina dalam impor produk pakaian jadi asal Cina tahun 2003-2005.
- b. mengetahui dampak berakhirnya ATC terhadap perdagangan tekstil dan pakaian jadi internasional.
- c. mengetahui dampak impor produk tekstil dan pakaian jadi asal Cina terhadap AS.

1.4 Manfaat Penelitian

Merujuk pada tujuan penelitian diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan dua kegunaan, yaitu :

- Manfaat teoritis, dapat memperkaya konsep atau teori yang menyokong perkembangan ilmu hubungan internasional, khususnya yang terkait dengan peran rejim internasional terhadap penyelesaian sengketa perdagangan antar negara.
- Manfaat praktis, dapat memberikan masukan yang berarti bagi pemerintah Indonesia, khususnya mengenai kebijakan perdagangan internasional di bidang tekstil dan pakaian jadi.

1.5 Kerangka Pemikiran

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

1.5.1 Kerangka Teori

Penelitian mengenai proses penyelesaian sengketa perdagangan AS-Cina ini dapat dilihat melalui perspektif neoliberal institusionalis. Dalam karyanya, *After Hegemony*, Robert Keohane mengasumsikan bahwa meskipun kerjasama sulit untuk dilakukan dan mudah berujung pada konflik, namun rejim dan institusi internasional dapat menguntungkan negara dengan menyertakan strategi kooperatif.¹¹ Masing-masing negara anggota akan berusaha mengatur perbedaan-perbedaan mereka demi mencapai keuntungan bersama. Kerjasama itu tidak muncul secara tiba-tiba namun membutuhkan perencanaan dan negosiasi.¹²

Menurut Keohane, neoliberal institusionalis berpandangan bahwa negara-negara mendefinisikan kepentingan mereka dalam term-term individualistik. Demi mencapai keuntungan yang dimaksud di atas, negara-negara saling berkoordinasi dalam kebijakan luar negeri mereka. Apabila tidak melakukan kerjasama, interaksi antar negara dapat lebih kacau dan berbahaya sehingga negara tidak mendapatkan keuntungan apapun.¹³

Neoliberal institusionalis mempercayai bahwa negara merupakan aktor utama dalam hubungan internasional, terlepas dari keberadaan institusi yang dapat digunakan untuk bekerjasama. Negara, dalam neoliberal institusionalis, merupakan representasi yang sah dari masyarakat yang memiliki kepentingan nasional yang harus dicapai.¹⁴

Kepentingan nasional tersebut hanya dapat dicapai melalui kebijakan luar negeri apabila kepentingan tersebut berada pada wilayah eksternal dan apabila pertimbangan *cost-benefit* menekankan bahwa kepentingan hanya akan dicapai secara efektif melalui bekerjasama dengan pihak luar. Setiap aktor, dalam hal ini negara, selalu mencari cara terbaik untuk mencapai *interest*-nya, yang disebut sebagai *rational choice institutionalists*. Pandangan ini berpendapat bahwa pilihan

¹¹ Keohane, Robert O. (1984). *After hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press. p. 49.

¹² *Ibid.* (1989). *International Relations and States Power*. Westview Press. p. 11.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Balaam, David N., & Vesseth, Michael. (1996). *Introduction to International Political Economy*. New Jersey: Prentice Hall. p. 241.

aktor-aktor dibatasi oleh berbagai faktor seperti keterbatasan informasi, rasionalitas, pengetahuan, dan kemampuan organisasi. Dengan demikian, dalam kerangka pemikiran ini, ada beberapa konsep yang penting untuk dijelaskan, yaitu mengenai kerjasama dan rejim.

Kerjasama ekonomi dapat digunakan oleh sebuah negara untuk mencapai kepentingan nasional baik yang bersifat politik, ekonomi, ataupun kombinasi keduanya. Perkembangan interdependensi antar negara dan persaingan kawasan membuat integrasi merupakan salah satu cara yang paling memungkinkan negara-negara dapat bersaing dalam kesalingtergantungan anggota-anggotanya. Melalui bentuk yang paling awal dari *economic union*, kawasan perdagangan bebas melibatkan integrasi yang relatif minimal untuk sepakat menghilangkan hambatan tarif bagi produk yang dijual dan dibuat oleh negara-negara anggota.

Perspektif ini merupakan potongan atau gabungan antara realis dan liberal institusionalis. Perspektif realis menekankan pada peran negara yang mengejar kepentingan nasional yang cenderung pada kekuatan militer. Sistem internasional digambarkan bersifat anarki, oleh karenanya meraih kepentingan nasional melalui kerjasama dengan pihak lain tidak dimungkinkan. Sedangkan liberal institusionalis mempercayai ada aktor-aktor lain yang berperang penting selain negara dan kerjasama melalui institusi merupakan hal yang penting. Institusi dipercaya dapat mengatasi masalah kecurangan. Sementara liberal institusionalis mempercayai kerjasama melalui institusi merupakan hal yang dimungkinkan, neoliberal institusionalis mengambil asumsi tersebut seraya menekankan *state* sebagai aktor utama.

Ada banyak varian dalam prespektif liberal, neoliberal institusionalis adalah salah satunya. Kerjasama dan *complex interdependence* adalah cara neoliberal institusionalis melihat peranan sebagai pengatur dan pihak yang memfasilitasi yang dijalankan oleh institusi internasional. Namun, yang membedakan neoliberal institusionalis dengan liberal sebelumnya adalah klaimnya yang menerima sejumlah proposisi realis mengenai anarki yang dapat menghambat kerjasama internasional. Neoliberal institusionalis juga mengembangkan analisa yang lebih baik mengenai sifat dasar tatanan dunia dan peranan penting yang dimainkan institusi dan beragam peraturan yang mengatur

hubungan antar negara. Dengan demikian *state* dapat bekerjasama melalui institusi internasional.

Ada empat prinsip utama neoliberal institusionalis, yaitu¹⁵:

- a. Aktor: neoliberal institusionalis menganggap *state* sebagai representasi masyarakat yang *legitimate*. Meskipun menekankan pentingnya aktor *non-state*, namun aktor *non-state* berada di bawah *state*.
- b. Struktur: neoliberal institusionalis menerima kondisi struktur internasional yang anarki, tetapi bukan berarti kerjasama tidak dimungkinkan dalam kondisi yang anarki karena keberadaan rejim. *State* mewujudkan tujuannya melalui rejim/institusi.
- c. Proses: integrasi pada level regional dan global meningkat.
- d. Motivasi: *state* akan menjalankan hubungan kerjasama bahkan jika negara lain akan mendapatkan keuntungan yang lebih dari interaksi tersebut, dengan kata lain *absolute gain* lebih penting daripada *relative gain*.

Kerjasama ini didefinisikan sebagai sebuah proses di mana negara-negara menyesuaikan perilakunya dengan perilaku negara lain melalui sebuah proses koordinasi kebijakan, pembentukan seperangkat aturan, prosedur dan organisasi internasional bagi pengaturan isu-isu yang ada atau dikenal sebagai rejim internasional.¹⁶

Rejim merupakan pengaturan yang dibuat manusia (institusi sosial) untuk mengatur konflik dalam kerangka interdependensi karena pertumbuhan interdependensi meningkatkan kapasitas aktor yang terlibat untuk saling merugikan satu sama lainnya. Interdependensi menunjukkan secara tidak langsung jaringan dari hubungan di antara aktor secara non-random yang diorganisir dan terstruktur. Oleh karena itu rejim telah menjadi bagian dari sistem yang ada.¹⁷

Rejim mengacu kepada sekumpulan ekspektasi yang saling menguntungkan, aturan main, undang-undang, rencana, organisasi, dan komitmen finansial, yang telah disetujui oleh sekelompok negara. Krasner menambahkan

¹⁵ Dunne, Timothy. "Liberalism" dalam John Baylis & Steve Smith. (1999). *The Globalization of World Politics; An Introduction to International Relations*, New York: Oxford University Press. p. 159.

¹⁶ Keohane, 1984. *op. cit.*, p. 51.

¹⁷ Krasner, Stephen D. (1984). *International Regimes*. London: Cornell University Press. h. 4.

definisi ini dengan memberikan arti untuk rejim sebagai kumpulan prinsip, norma, peraturan, prosedur pembuatan keputusan, baik yang implisit maupun eksplisit yang merupakan konvergensi ekspektasi para aktor.¹⁸

Ada perbedaan mendasar di antara prinsip dan norma pada satu sisi dengan peraturan dan prosedur pembuatan keputusan pada sisi lainnya. Prinsip dan norma memberikan karakteristik ketetapan mendasar dari rejim. Norma adalah standar perilaku yang didefinisikan dalam bentuk hak dan kewajiban, seperti non-intervensi dan *Most Favoured Nation/MFN treatment*. Sementara prinsip berupa kepercayaan akan suatu fakta, sebab-akibat, atau hal yang baik, contohnya perdagangan bebas membawa kemakmuran, atau pengawasan senjata meningkatkan keamanan. Kemungkinan terdapat berbagai peraturan dan prosedur pembuatan keputusan yang sejalan dengan prinsip dan norma yang sama. Perubahan yang terjadi dalam peraturan dan prosedur pembuatan keputusan merupakan perubahan di dalam rejim yang tidak memberikan perubahan prinsip dan norma yang ada. Akan tetapi perubahan di dalam prinsip dan norma berarti perubahan di dalam rejim itu sendiri. Ketika norma dan prinsip tidak berlaku lagi, berarti terjadi perubahan kepada rejim yang baru atau hilangnya rejim dari bidang permasalahan yang ada sebelumnya.

Rejim berbeda-beda tergantung area isunya, ada rejim perdagangan (WTO), keuangan (*International Monetary Fund/IMF*), perkembangan ekonomi (*World Bank, Asean Development Bank/ADB*), hak asasi manusia (Komnas HAM PBB), proliferasi nuklir (*International Atomic Energy Agency/IAEA*), dan sebagainya. Rejim lebih dari sekedar perjanjian atau kerjasama jangka pendek.

Ada dua pendapat dalam hubungan internasional mengapa rejim dibentuk.¹⁹ Pertama, menurut teori stabilitas hegemonik (Charles Kindleberger), negara hegemon menciptakan rejim untuk mengatur sistem dunia. Rejim akan gagal jika negara hegemon melemah. Hal ini sejalan dengan pemikiran Realist, terutama Gilpin. Sementara pendapat kedua, kebutuhan untuk rejim (Keohane) terbentuk karena negara-negara yang mempunyai kepentingan untuk bekerjasama

¹⁸ Ruggie, & Krasner, dikutip dalam Keohane 1984. *op. cit.*, p. 57.

¹⁹ Bacon, Paul. (2001). *Contemporary Issues in International Political Economy*. SILS, Waseda University, IR101. www.f.waseda.jp/pbacon/files/IR201/waseda-teaching-IR201-TOPIC%205-Contemporary%20issues%20in%20IPE.ppt. Diakses pada tanggal 12 Februari 2009, pukul 15.00.

akan membentuk rejim. Kesuksesan rejim tergantung pada persamaan kepentingan, kemauan untuk berkompromi, dan membagi informasi. Pertimbangan *relative gains* hilang karena rejim memberikan informasi mengenai tujuan dan kapabilitasnya. Negara mencari timbal-balik yang menyebar dibandingkan yang spesifik. Menurut pendapat ini, rejim juga dapat bertahan setelah tidak ada hegemoni. Liberalist memang skeptis bahwa rejim baru dapat diciptakan dengan mudah, namun rejim yang sudah ada dapat dijaga. Negara-negara yang mendapat manfaat dari rejim tersebut akan berusaha mempertahankan, sebagai contoh melemahnya posisi AS sebagai negara hegemon pada tahun 1970-1980an tidak menjadikan rejim dalam bidang perdagangan seperti WTO, atau keuangan seperti IMF hancur.

GATT yang kemudian dilembagakan menjadi WTO merupakan sebuah rejim dalam bidang perdagangan internasional. Di dalam lembaga ini terdapat berbagai unsur yang terdapat di dalam rejim, yakni prinsip, norma, peraturan, dan prosedur pembuatan keputusan.

Pada awal pendiriannya, GATT bertujuan untuk menunjang upaya agar perdagangan dunia dapat berkembang melalui pengurangan hambatan-hambatan dalam bentuk tarif maupun non-tarif. Keterbukaan pasar yang semakin luas akan meningkatkan arus perdagangan yang pada gilirannya akan menunjang kegiatan ekonomi semua anggota. Hal ini selanjutnya juga akan meningkatkan kesejahteraan ekonomi masing-masing negara.²⁰

Setelah GATT menjadi WTO terjadi perubahan di dalam peraturan dan prosedur pembuatan keputusan, seperti adanya pemberian perlakuan khusus dan berbeda bagi negara berkembang. Hal ini lebih diartikan sebagai perubahan di dalam rejim, karena adanya penggolongan di dalam penerapan prinsip liberalisasi perdagangan dunia dan norma-norma yang ada dalam WTO. Namun demikian adanya ketentuan umum dan ketentuan pengecualian dalam WTO seringkali menjadi sumber sengketa perdagangan di antara negara-negara anggota. Sengketa impor pakaian jadi AS-Cina juga bersumber dari adanya perbedaan ketentuan WTO mengenai Cina.

²⁰ Kartadjoemena, 1996. *op. cit.*, h. 77.

Beberapa ketentuan umum WTO yang harus dipatuhi negara anggota di antaranya:²¹

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

Berdasarkan prinsip ini, perdagangan internasional antar anggota GATT harus dilakukan secara non-diskriminatif. Ini berarti konsesi yang diberikan kepada satu negara mitra harus berlaku pula bagi semua negara lainnya. Satu negara tidak boleh diberi perlakuan lebih baik atau lebih buruk daripada negara lain. Semua negara ditempatkan pada kedudukan yang sama dan semua negara harus turut menerima dan menikmati peluang yang tercapai dalam liberalisasi perdagangan internasional dan mempunyai kewajiban yang sama pula.

Sisi lain dari konsep non-diskriminasi adalah prinsip *national treatment* yang melarang perbedaan perlakuan antara barang asing dan barang domestik. Hal ini berarti bahwa pada saat suatu barang impor telah masuk ke pasar dalam negeri suatu negara anggota, dan setelah melalui daerah pabean serta membayar bea masuk (bila ada), maka barang impor tersebut harus diperlakukan secara tidak lebih buruk daripada produk dalam negeri.

2. Tarif sebagai instrumen tunggal untuk Proteksi.

GATT mengizinkan adanya proteksi terhadap hasil dalam negeri, namun demikian proteksi yang dilakukan hanya dapat melalui tarif atau bea masuk yang dikenakan terhadap barang impor dan tidak boleh dengan cara pembatasan lainnya. Maksud dari prinsip ini adalah agar tindakan proteksi yang dilakukan dapat berjalan dengan transparan dan dampak distorsi yang ditimbulkan dapat terlihat jelas.

Untuk menjamin perdagangan internasional yang lebih *predictable*, maka diterapkan pula ketentuan untuk melakukan *tariff binding* atau suatu komitmen yang mengikat negara-negara anggota supaya tidak meningkatkan bea masuk terhadap barang impor setelah masuk dalam daftar *commitment binding*.

3. Persaingan yang adil (*fair competition*).

²¹ *Ibid.*, h. 109-114.

Prinsip ini berkaitan dengan adanya tindakan subsidi dan *dumping* yang merupakan praktek dagang yang tidak sehat dan dapat menimbulkan hambatan perdagangan.

Aturan main yang berlaku bagi negara anggota GATT/WTO, berkaitan dengan subsidi ekspor ataupun *dumping*, terdapat pada teks perjanjian GATT dan *Anti Dumping Code* dan *Subsidies Code* hasil *Tokyo Round*. Untuk menghadapi *dumping* dan subsidi ekspor, negara pengimpor diberi hak untuk mengenakan *anti dumping duties* dan *countervailing duties* sebagai imbalan ataupun tindakan balasan terhadap *dumping* atau subsidi ekspor. Berdasarkan hasil *Uruguay Round*, kedua *code* tersebut telah disempurnakan dan menjadi bagian integral dari perjanjian WTO.

4. Larangan terhadap Restriksi Kuantitatif.

Prinsip lain dalam GATT adalah larangan umum terhadap restriksi yang bersifat kuantitatif, yakni kuota dan jenis pembatasan yang serupa. Ketentuan ini oleh pendiri GATT dianggap sangat penting karena pada saat GATT didirikan, pembatasan kuantitatif merupakan hambatan paling serius dan paling sering ditemui sebagai warisan dari zaman depresi pada tahun 1930-an.

Namun demikian GATT memberikan pengecualian terhadap prinsip larangan restriksi kuantitatif dalam hal suatu negara menghadapi masalah dalam neraca pembayarannya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 12 *General Agreement* GATT, langkah pembatasan kuantitatif yang diambil suatu negara anggota tidak boleh melampaui batas waktu yang diperlukan untuk mengatasi masalah neraca pembayaran. Pembatasan kuantitatif yang diterapkan harus secara bertahap dikurangi dan dihapuskan setelah neraca pembayaran negara tersebut diatasi.

Lebih jauh lagi, bagi negara berkembang yang mengalami masalah neraca pembayaran, menurut Pasal 27 restriksi kuantitatif boleh dilakukan untuk mencegah mengecilnya cadangan devisa yang dimiliki akibat peningkatan impor dari kegiatan program pembangunan yang dilakukan atau peningkatan produksi dalam negeri.

Selain pengecualian yang berkaitan dengan masalah neraca pembayaran, di dalam ketentuan GATT diatur juga beberapa ketentuan pengecualian lainnya, yaitu:²²

1. *Waiver*

merupakan salah satu pengecualian yang diperoleh negara-negara *original members* yang menjadi pendiri GATT. Ketentuan *Waiver* mengizinkan penerapan aturan yang bertentangan dengan GATT karena ada legislasi yang sudah berlaku sebelum perjanjian GATT 1947. Ketentuan tentang *waiver* diatur dalam Pasal 25 *General Agreement* GATT.

2. Perubahan dalam *tariff schedule*

Pengecualian terhadap kewajiban GATT dapat diperoleh dari ketentuan tarif yang telah diikat melalui *tariff binding*. Pasal 28 memungkinkan perubahan dalam tingkat tarif yang diberlakukan, tetapi harus dilakukan melalui negosiasi dengan pihak yang mempunyai kepentingan, dengan tujuan memberikan kompensasi terhadap dampak perubahan tarif.

3. Pengecualian untuk *Free Trade Area* dan *Customs Union*

Pengecualian terhadap prinsip non-diskriminasi dapat diperoleh bagi dua negara atau lebih yang ingin membentuk wilayah pasar bebas atau *free trade area* ataupun *customs union*. Dalam hal ini negara yang terlibat dalam upaya mendirikan *free trade area* atau *customs union* akan saling memberikan preferensi satu sama lain. Secara formal, adanya preferensi merupakan pelanggaran terhadap prinsip non-diskriminasi. Pasal 24 mengizinkan preferensi asal *free trade area* yang dimaksud mencakup sektor yang luas dan bukan merupakan *market sharing arrangement* untuk beberapa sektor saja dan tidak menerapkan proteksi melebihi tingkat yang sudah berlaku.

4. *Infant industry protection*

Pasal 18 dari General Agreement GATT yang memberikan perlakuan khusus bagi negara yang sedang berkembang, juga mengizinkan

²² *Ibid.*

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

langkah *infant industry protection* asalkan mendapat persetujuan dari *Contracting Parties*, namun demikian, seiring semakin kerasnya pandangan negara maju terhadap negara berkembang, pengecualian untuk *infant industry* semakin sulit diperoleh.

5. *Safeguards*

Dalam kondisi normal, suatu negara anggota WTO dilarang untuk melakukan pembatasan kuantitatif untuk impor dan ekspor sebagaimana diatur dalam pasal 11 GATT. Namun demikian, dalam kondisi tertentu negara anggota dapat melakukan *safeguard* guna melindungi industri domestik dari kerugian yang disebabkan peningkatan impor. Terdapat dua kondisi untuk menerapkan *safeguard*, yaitu²³:

- 1). Terjadi peningkatan impor dibandingkan produksi barang sejenis di dalam negeri, dan
- 2). Peningkatan impor tersebut mengancam dan mengakibatkan kerugian yang serius terhadap industri dalam negeri yang memproduksi barang serupa.

Ketentuan *safeguard* ini berbeda dengan *special safeguard* yang hanya berlaku untuk produk impor dengan kategori tertentu, seperti pertanian dan tekstil. *Safeguard* juga seringkali disebut sebagai 'escape clause' yang memberi kemungkinan negara anggota untuk menghindari kewajibannya dalam situasi tertentu. Dengan adanya ketentuan ini, diharapkan negara tersebut dapat melakukan penyesuaian atas produk tertentu yang menghadapi tekanan atas impor barang yang diakibatkan terjadinya persaingan perdagangan internasional. *Safeguard* bersifat sementara dan semata-mata dilakukan dalam rangka proses penyesuaian bagi industri domestik yang menghadapi tekanan. *Safeguard* tidak dapat digunakan untuk melindungi industri domestik dalam jangka panjang. Apabila suatu negara akan menerapkan

²³ Arifin, Sjamsul, Rae, Dian Ediana, & Joseph, Charles PR. (2007). *Kerjasama Perdagangan Internasional: Peluang dan Tantangan bagi Indonesia*. Bank Indonesia. Elex Media Komputindo. h. 92.

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

safeguard maka terlebih dahulu harus menyampaikan notifikasi kepada negara terkait.

6. *Anti-dumping*

Bidang pengecualian yang sangat kontroversial tetapi semakin sering digunakan oleh negara maju terhadap negara berkembang adalah ketentuan anti-dumping yang diperkenankan Pasal 6 GATT. Dalam Pasal ini, apabila terdapat impor yang harganya lebih rendah daripada harga yang berlaku di negara asal, maka Pasal 6 memperbolehkan tindakan *countervailing duty* atau bea masuk tambahan melalui prosedur tertentu.

Ketentuan ini pada tahun-tahun terakhir telah banyak digunakan oleh negara maju untuk mengekang impor dari negara berkembang. Mekanisme ini secara mudah dapat digunakan oleh negara maju untuk menghambat impor dari negara berkembang. Berkaitan dengan sengketa perdagangan AS-Cina, masing-masing pihak berupaya menggunakan ketentuan yang ada dalam WTO sebagai dasar argumentasi untuk memperjuangkan kepentingannya. Dalam konteks hukum internasional, penyelesaian sengketa antar dua negara ini menggunakan proses konsultasi dalam mekanisme penyelesaian sengketa WTO.

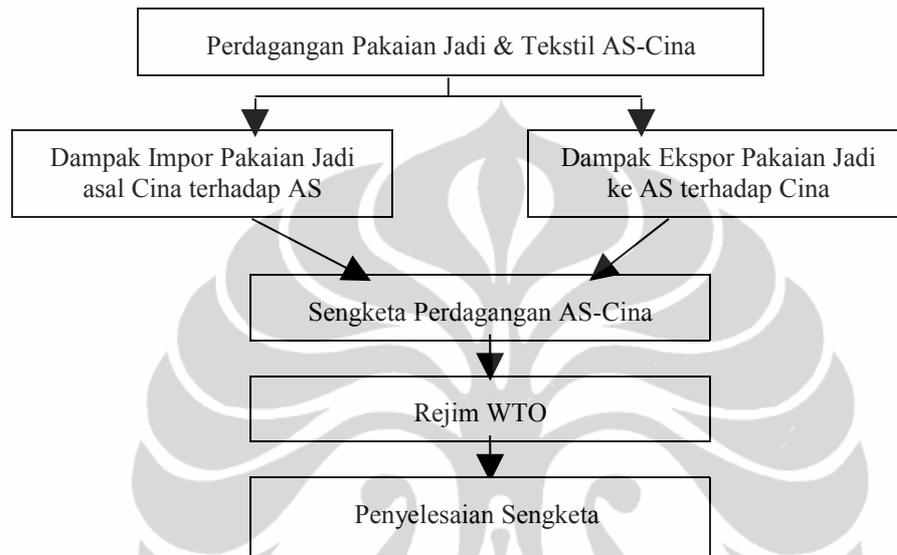
1.5.2 Asumsi

Berdasarkan kerangka pemikiran dan permasalahan sebagaimana yang telah diuraikan diatas, penulis membuat asumsi sebagai berikut:

- Sengketa perdagangan antara AS-Cina dapat diselesaikan melalui mekanisme rejim WTO.
- Berakhirnya ATC memiliki dampak terhadap perdagangan tekstil dan pakaian jadi internasional.
- Impor tekstil dan pakaian jadi asal Cina berakibat negatif terhadap industri domestik dan lapangan kerja AS.
- Terdapat perbedaan dalam proses penyelesaian sengketa perdagangan AS-Cina dengan Uni Eropa-Cina dalam sektor yang sama.

1.5.3 Alur Analisis

Alur analisis merupakan alat bantu dalam menstimulasi atau mempertajam pemahaman terhadap suatu realitas yang terjadi. Alur analisis dari penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



1.5.4 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yang bersifat deskriptif analitis, yaitu menjelaskan dengan menggambarkan berdasarkan data-data yang ada secara obyektif, apa adanya tanpa ada pengaruh subyektifitas penulis, dan menjelaskan variabel-variabel yang dibangun dari data-data yang ada sehingga diperoleh hubungan satu sama lainnya untuk sampai pada suatu kesimpulan. Penelitian deskriptif berfokus pada pertanyaan bagaimana suatu proses terjadi. Dalam meneliti perbedaan proses penyelesaian sengketa antara AS-Cina dengan UE-Cina, peneliti menggunakan pendekatan *case-study comparative research*, yaitu dengan membandingkan kasus yang sama antar negara yang berbeda.²⁴

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi studi pustaka dengan mengambil sumber-sumber berupa dokumen resmi pemerintah, peraturan

²⁴ Neuman, Lawrence W. (2003). *Social Research Methods.: Qualitative and Quantitative Approaches*. Pearson Education. h. 423.

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

perundangan, data statistik, catatan sejarah, jurnal, artikel, media cetak, buku serta penelusuran internet yang sesuai dengan penelitian ini.

1.6 Sistematika Penulisan

Dalam menjawab permasalahan yang diajukan, penulisan penelitian ini akan dibagi ke dalam 4 (empat) bagian/bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

- **BAB I** **Pendahuluan**
Meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, asumsi, metode penelitian, serta sistematika penulisan.
- **BAB II** **Sengketa Perdagangan AS-Cina**
Menganalisa perkembangan perdagangan AS-Cina, dampak berakhirnya ATC terhadap pasar tekstil dan pakaian jadi internasional, keanggotaan Cina di WTO, dampak impor produk Cina terhadap industri pakaian jadi dan tekstil AS, dan konflik perdagangan AS-Cina pada tahun 2003-2005.
- **BAB III** **Proses Penyelesaian Sengketa Perdagangan AS-Cina**
Bab ini akan membahas mengenai cara penyelesaian sengketa internasional, proses penyelesaian sengketa perdagangan AS-Cina dan perbandingan cara penyelesaian sengketa tersebut dengan sengketa Cina-Uni Eropa.
- **BAB IV** **Penutup**
Merupakan bab terakhir yang memuat kesimpulan dan saran dari penelitian yang dilakukan.