

Antidumping dan Countervailing Duty dalam Sengketa Perdagangan Uang Indonesia-Amerika Serikat

Aji Baskoro¹

¹⁾ Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada

Email : ajobaskoro@mail.ugm.ac.id

Abstrak

Sengketa perdagangan uang antara Indonesia dan Amerika Serikat selama dua dekade terakhir merepresentasikan dinamika kompleks penerapan instrumen antidumping (AD) dan countervailing duty (CVD) dalam sistem perdagangan multilateral. Penelitian ini bertujuan menganalisis dinamika penerapan instrumen tersebut, menilai kesesuaiannya terhadap prinsip-prinsip hukum WTO, serta merumuskan implikasi kebijakan bagi penguatan respons Indonesia terhadap *trade remedies*. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif yang diperkaya analisis data perdagangan dan kebijakan sektoral perikanan, guna memberikan sintesis komprehensif antara aspek hukum dan ekonomi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan AD dan CVD oleh Amerika Serikat terhadap uang Indonesia bersifat berulang melalui mekanisme investigasi dan *administrative review* tahunan. Praktik tersebut menimbulkan ketidakpastian tarif serta tekanan terhadap daya saing harga ekspor Indonesia. Meskipun instrumen AD dan CVD diakui dalam kerangka WTO sebagai mekanisme perlindungan terhadap praktik perdagangan tidak adil, implementasinya dalam kasus ini memunculkan perdebatan terkait konsistensi terhadap prinsip non-diskriminasi, transparansi, *due process*, serta metodologi penentuan margin dumping dan subsidi. Fluktuasi nilai ekspor yang lebih signifikan dibandingkan volume menunjukkan bahwa dampak kebijakan lebih terasa terhadap margin keuntungan dibandingkan kapasitas penetrasi pasar. Temuan penelitian juga mengidentifikasi bahwa strategi pembelaan Indonesia melalui partisipasi investigasi, diplomasi perdagangan, dan argumentasi hukum berbasis WTO mampu menekan margin dumping pada periode tertentu, namun masih bersifat reaktif. Keterbatasan kapasitas data, koordinasi kelembagaan, serta pembiayaan litigasi menjadi tantangan struktural yang perlu diperkuat. Implikasi kebijakan mengarah pada perlunya pengembangan *early warning system*, harmonisasi kebijakan subsidi domestik agar selaras terhadap ketentuan WTO, peningkatan kapasitas teknis dan hukum eksportir, serta diversifikasi pasar ekspor. Pendekatan komprehensif dan preventif tersebut diharapkan mampu memperkuat ketahanan perdagangan nasional serta meningkatkan posisi tawar Indonesia di tengah dinamika proteksionisme global.

Kata kunci: antidumping, countervailing duty, sengketa perdagangan, WTO, ekspor uang

Abstract

The shrimp trade dispute between Indonesia and the United States over the past two decades reflects the complex dynamics surrounding the application of antidumping (AD) and countervailing duty (CVD) measures within the multilateral trading system. This study aims to analyze the implementation of these trade remedy instruments, assess their consistency with World Trade Organization (WTO) legal principles, and formulate policy implications for strengthening

Indonesia's response to trade remedies. The research employs a normative juridical approach, complemented by an analysis of trade data and fisheries sector policies, in order to provide a comprehensive synthesis of legal and economic dimensions. The findings indicate that the imposition of AD and CVD measures by the United States on Indonesian shrimp exports has been recurrent, primarily through investigations and annual administrative reviews. Such practices have generated tariff uncertainty and exerted pressure on Indonesia's export price competitiveness. Although AD and CVD instruments are recognized under the WTO framework as legitimate tools to address unfair trade practices, their application in this case raises concerns regarding compliance with core WTO principles, including non-discrimination, transparency, due process, and the methodologies used in determining dumping margins and actionable subsidies. The more pronounced fluctuation in export value compared to export volume suggests that the primary impact of these measures lies in reduced profit margins rather than diminished market access. The study further reveals that Indonesia's defense strategies, through active participation in investigations, trade diplomacy, and WTO-based legal argumentation, have succeeded in reducing dumping margins in certain review periods. However, these efforts remain largely reactive. Structural challenges such as limited data capacity, institutional coordination, and litigation financing require substantial improvement. Policy implications highlight the urgency of developing an early warning system, harmonizing domestic subsidy policies with WTO rules, enhancing exporters' technical and legal capacity, and diversifying export markets. A comprehensive and preventive approach is essential to strengthen national trade resilience and enhance Indonesia's bargaining position amid rising global protectionism.

Keywords: antidumping, countervailing duty, trade dispute, WTO, shrimp exports

PENDAHULUAN

Instrumen perlindungan perdagangan dalam sistem perdagangan internasional, seperti *antidumping* (AD) dan *countervailing duty* (CVD) memegang peranan krusial sebagai mekanisme untuk mengatasi praktik perdagangan yang tidak adil (Algivary & Velentina, 2021). Instrumen *antidumping* diberlakukan ketika suatu negara mengekspor produk dengan harga di bawah nilai normalnya di pasar domestik, yang dapat merugikan industri domestik negara pengimpor (Sood et al., 2024). Sementara itu, *countervailing duty* dikenakan untuk menetralkan dampak subsidi pemerintah asing yang secara spesifik diberikan kepada eksportir, sehingga menciptakan keunggulan harga yang tidak wajar (Mawad, 2023). Kedua instrumen ini dirancang untuk memastikan adanya persaingan yang sehat dan adil di pasar global, meskipun penerapannya sering kali menjadi sumber sengketa perdagangan antarnegara.

Konflik perdagangan global sering kali muncul dari perbedaan interpretasi dan penerapan instrumen perlindungan perdagangan (Novi

Ambar, 2024). Hal ini juga menyoroti pentingnya kepatuhan terhadap prinsip-prinsip yang diatur oleh Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) (Novi Ambar, 2024). WTO menyediakan kerangka hukum multilateral yang bertujuan untuk memfasilitasi perdagangan yang bebas, adil, dan transparan, serta menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa (Solikhin, 2023). Kepatuhan terhadap prinsip-prinsip WTO, seperti non-diskriminasi, transparansi, dan *due process*, sangat esensial untuk menjaga stabilitas dan prediktabilitas dalam hubungan perdagangan internasional (Solikhin, 2023). Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip tersebut dapat memicu tindakan balasan dan eskalasi sengketa yang pada akhirnya merugikan semua pihak yang terlibat.

Komoditas udang menempati posisi strategis dalam struktur ekspor perikanan Indonesia ke Amerika Serikat. Data Kementerian Kelautan dan Perikanan (2025) menunjukkan bahwa Indonesia merupakan eksportir udang terbesar ketiga ke Amerika Serikat, setelah India dan Ekuador. Posisi tersebut mencerminkan signifikansi ekonomi komoditas udang sekaligus

memperlihatkan tingkat persaingan yang tinggi di pasar tujuan utama tersebut.

Tabel 1. 10 Negara Eksportir Udang Terbesar ke Amerika Serikat Tahun 2025

No	Nama Negara	Nilai (Juta USD)	Volume (Ton)	Pangsa Pasar (%)
1	India	2.238,36	259.711,46	38,17
2	Ecuador	1.426,90	188.799,39	24,33
3	Indonesia	924,97	108.278,44	15,77
4	Viet Nam	555,12	49.578,66	9,47
5	Thailand	236,49	20.849,52	4,03
6	Argentina	185,49	14.927,50	3,16
7	Mexico	139,73	12.693,74	2,38
8	Saudi Arabia	23,46	3.006,25	0,40
9	Peru	22,86	2.446,88	0,39
10	Canada	21,63	1.655,33	0,37

Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan (2026), diolah penulis.

Nilai ekspor Indonesia mencapai USD 924,97 juta dengan volume 108.278,44 ton serta pangsa pasar 15,77 persen. Angka tersebut menempatkan Indonesia sebagai salah satu pemasok utama udang bagi pasar Amerika Serikat sekaligus menunjukkan tingkat ketergantungan yang signifikan terhadap pasar tersebut. Tingginya pangsa pasar berimplikasi langsung terhadap besarnya eksposur risiko apabila otoritas Amerika Serikat menerapkan instrumen *antidumping* maupun *countervailing duty*. Situasi tersebut menjadikan sengketa perdagangan udang bukan sekadar isu hukum internasional, melainkan persoalan strategis yang berdampak pada stabilitas ekspor, keberlanjutan industri perikanan, dan penerimaan devisa nasional.

Sengketa perdagangan udang antara Indonesia dan Amerika Serikat merupakan studi kasus yang berulang dan signifikan selama dua dekade terakhir, melibatkan baik tuduhan subsidi maupun *dumping* (Simangunsong, 2022). Kasus ini menjadi representasi kompleksitas hubungan perdagangan antara negara berkembang dan negara maju, yang mana isu-isu mengenai subsidi pemerintah dan praktik harga yang dituduh tidak adil sering kali menjadi fokus utama (Simangunsong, 2022). Dinamika sengketa ini tidak hanya mencerminkan tantangan hukum dan ekonomi, tetapi juga implikasi politik yang luas

terhadap hubungan bilateral kedua negara (Setiawan, 2024). Oleh karena itu, analisis mendalam terhadap sengketa udang ini dapat memberikan wawasan berharga mengenai bagaimana negara-negara berupaya melindungi kepentingan perdagangan nasional mereka dalam sistem multilateral yang kompleks.

Berbagai studi terdahulu telah mengkaji isu *antidumping* dan *countervailing duty* dalam konteks perdagangan internasional. Simangunsong (2022) mengidentifikasi bahwa Indonesia telah terlibat dalam sengketa dengan Amerika Serikat dan Uni Eropa terkait tindakan perdagangan ini, yang mana dalam kasus ekspor udang ke AS, Indonesia dituduh menerima subsidi, yang mengarah pada persaingan tidak sehat (Simangunsong, 2022). Senada dengan itu, Lie & Siregar (2024) menyoroti pengenalan bea *antidumping* dan *countervailing duty* oleh Uni Eropa terhadap produk baja nirkarat Indonesia, yang mendorong Indonesia untuk mengajukan gugatan ke WTO (Lie & Siregar, 2024). Siregar (2022) menjelaskan bahwa regulasi domestik Indonesia mengenai *antidumping* didasarkan pada perjanjian internasional dan undang-undang nasional, dengan Komite Anti-Dumping Indonesia (KADI) bertanggung jawab atas investigasi (Siregar, 2022). Sementara itu, Dianawati (2021) mencatat bahwa Indonesia pernah kalah dalam sengketa dengan AS terkait pembatasan impor produk hortikultura, hewan, dan produk hewani, yang mengharuskan revisi regulasi terkait (Dianawati, 2021). Kasus-kasus ini secara kolektif menggarisbawahi kerumitan sengketa perdagangan internasional dan dampaknya terhadap kebijakan nasional.

Meskipun studi-studi sebelumnya telah menganalisis aspek-aspek tertentu dari sengketa perdagangan, masih terdapat *research gap* dalam evaluasi efektivitas berbagai upaya hukum dan strategi yang telah ditempuh oleh Indonesia dalam merespons tindakan perdagangan AS. Penelitian ini menawarkan *novelty* dengan melakukan analisis kronologis dan komparatif terhadap sengketa udang selama dua dekade terakhir, yang akan mengidentifikasi pola, titik balik, dan faktor-faktor kunci yang mempengaruhi perkembangan sengketa, serta mengevaluasi

kesesuaian kebijakan AS dengan prinsip-prinsip WTO. Urgensi penelitian ini terletak pada analisis keberhasilan dan kegagalan strategi pembelaan Indonesia di masa lalu yang dapat memberikan pelajaran berharga untuk menghadapi sengketa perdagangan di masa depan, tidak hanya dengan AS tetapi juga dengan negara lain. Identifikasi faktor-faktor yang berkontribusi pada hasil yang menguntungkan atau merugikan bagi Indonesia dapat membantu dalam merumuskan pendekatan yang lebih strategis dan efektif dalam melindungi kepentingan perdagangan nasional.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini merumuskan dua masalah utama: **pertama**, bagaimana penerapan instrumen *antidumping* dan *countervailing duty* dalam sengketa perdagangan udang antara Indonesia dan Amerika Serikat dalam dua dekade terakhir; dan **kedua**, apakah kebijakan tersebut sejalan dengan prinsip-prinsip hukum perdagangan internasional di bawah WTO. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dinamika penerapan instrumen tersebut dalam berbagai babak sengketa dan menilai kesesuaian kebijakan perdagangan AS dengan prinsip-prinsip hukum perdagangan internasional di bawah WTO, termasuk prinsip non-diskriminasi, transparansi, dan *due process*. Signifikansi penelitian ini terletak pada kontribusinya untuk memahami bagaimana negara berkembang dapat secara lebih efektif menggunakan instrumen hukum internasional dan domestik dalam menghadapi tindakan perdagangan dari negara maju.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif yang bertujuan menganalisis penerapan norma hukum perdagangan internasional serta regulasi domestik terkait instrumen *antidumping* (AD) dan *countervailing duty* (CVD). Fokus kajian diarahkan pada dinamika sengketa perdagangan udang antara Indonesia dan Amerika Serikat selama dua dekade terakhir melalui metode studi kasus. Pendekatan tersebut dipilih guna memperoleh pemahaman komprehensif mengenai karakter, pola, serta perkembangan sengketa secara berkelanjutan. Perspektif historis turut digunakan untuk menelusuri evolusi

kebijakan dan perubahan pendekatan hukum yang terjadi pada setiap tahapan investigasi dan penetapan kebijakan perdagangan.

Kerangka analisis diperkuat melalui pendekatan doktrinal terhadap ketentuan hukum yang relevan, baik yang bersumber dari peraturan perundang-undangan nasional maupun instrumen hukum internasional di bawah rezim WTO. Pendekatan ini memungkinkan identifikasi norma, standar prosedural, serta prinsip substantif yang menjadi parameter evaluasi terhadap praktik penerapan AD dan CVD. Sumber data penelitian meliputi bahan hukum primer berupa dokumen resmi WTO, laporan investigasi otoritas Amerika Serikat, serta regulasi nasional, dan bahan hukum sekunder berupa literatur akademik, artikel ilmiah, laporan kebijakan, serta publikasi media yang relevan. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan penelusuran dokumen resmi. Analisis data dilaksanakan secara kualitatif melalui beberapa tahapan yang sistematis. Tahap pertama berupa interpretasi mendalam terhadap teks hukum dan dokumen kebijakan guna mengidentifikasi norma, prosedur, serta argumentasi hukum para pihak dengan menggunakan pendekatan tekstual, historis, dan teleologis. Tahap berikutnya mencakup analisis kronologis untuk memetakan perkembangan sengketa serta mengidentifikasi titik balik kebijakan, diikuti analisis komparatif guna menilai konsistensi atau perubahan pendekatan hukum antarperiode investigasi. Selanjutnya, analisis normatif-kritis digunakan untuk mengevaluasi kesesuaian praktik penerapan AD dan CVD oleh Amerika Serikat terhadap prinsip-prinsip WTO, termasuk non-diskriminasi, transparansi, *fair comparison*, dan *due process*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika dan Penerapan Antidumping dan Countervailing Duty Perdagangan Udang Indonesia-Amerika Serikat

Dinamika hubungan perdagangan udang antara Indonesia dan Amerika Serikat telah ditandai oleh serangkaian sengketa berkepanjangan yang berpusat pada penerapan instrumen perlindungan perdagangan, yaitu *antidumping* (AD) dan

countervailing duty (CVD), oleh pihak AS selama dua dekade terakhir (Simangunsong, 2022). Sejak awal tahun 2000-an, industri udang domestik AS secara konsisten mengajukan petisi yang menuduh ekspor udang beku dari Indonesia, bersama beberapa negara lain, melakukan praktik *dumping* dan menerima subsidi yang tidak adil (Setiawan, 2024). Hal ini menyebabkan pengenaan bea masuk tambahan yang signifikan terhadap produk udang Indonesia, menciptakan ketidakpastian pasar dan tantangan berat bagi eksportir. Sifat sengketa yang berulang dan berkelanjutan ini telah menjadi cerminan kompleksitas dalam hubungan perdagangan bilateral dan penegakan hukum perdagangan internasional.

Babak awal sengketa perdagangan udang Indonesia–Amerika Serikat dimulai melalui investigasi antidumping (*antidumping investigation*) yang diprakarsai oleh United States International Trade Commission (USITC) dan United States Department of Commerce (USDOC) pada tahun 2004 setelah adanya petisi yang diajukan oleh *Ad Hoc Shrimp Trade Action Committee* (ASTAC). Petisi tersebut menuduh bahwa impor udang beku dari enam negara, termasuk Indonesia, dijual di pasar Amerika Serikat dengan harga di bawah nilai normal sehingga menyebabkan *material injury* terhadap industri domestik AS. Hasil investigasi awal menghasilkan penetapan adanya praktik dumping serta kerugian material bagi industri domestik AS, yang kemudian diikuti pengenaan bea masuk antidumping (*antidumping duties*) terhadap eksportir udang Indonesia. Besaran tarif antidumping yang ditetapkan pada fase awal investigasi bervariasi antarperusahaan, tergantung hasil perhitungan dumping margin oleh USDOC.

Perkembangan sengketa tidak berhenti pada penetapan awal tersebut, melainkan berlanjut melalui mekanisme *administrative reviews* tahunan yang dilakukan USDOC. Mekanisme ini memiliki implikasi signifikan karena setiap periode tinjauan memungkinkan perubahan besaran dumping margin berdasarkan evaluasi ulang terhadap data harga ekspor, biaya produksi, dan nilai normal produk udang Indonesia. Pada beberapa periode *review*, eksportir tertentu berhasil memperoleh penurunan margin dumping akibat perbaikan

dokumentasi biaya produksi dan argumentasi hukum yang lebih kuat, sedangkan periode lain menunjukkan kenaikan tarif akibat perubahan metodologi perhitungan USDOC. Fluktuasi tersebut menciptakan ketidakpastian perdagangan bagi eksportir Indonesia karena besaran bea masuk dapat berubah secara signifikan antarperiode investigasi.

Intensitas sengketa kembali meningkat pada periode 2012–2013 ketika industri udang AS mengajukan tuduhan subsidi melalui instrumen *countervailing duty* (CVD). Investigasi USDOC mengkaji berbagai program pemerintah Indonesia, seperti fasilitas kredit ekspor, insentif perpajakan, dan dukungan sektor perikanan yang dianggap memberikan keuntungan spesifik kepada eksportir udang nasional. Meskipun demikian, hasil *final determination* USDOC tahun 2013 menunjukkan tingkat subsidi eksportir Indonesia berada di bawah ambang *de minimis* WTO, termasuk PT Central Pertiwi Bahari yang hanya dikenai margin subsidi sebesar 0,23 persen. Temuan tersebut menjadi titik penting karena secara praktis menggugurkan tuduhan adanya subsidi signifikan yang merugikan industri domestik AS. Gelombang sengketa berikutnya muncul kembali pada tahun 2023–2024 melalui investigasi antidumping baru yang diajukan oleh *American Shrimp Processors Association* (ASPA). USDOC dalam *preliminary determination* tahun 2024 menetapkan tarif antidumping sementara sebesar 6,3 persen bagi mayoritas eksportir Indonesia, sementara *final determination* Oktober 2024 menurunkan tarif menjadi sekitar 3,9 persen. Variasi tarif tersebut menunjukkan bahwa dinamika investigasi antidumping sangat dipengaruhi perubahan metodologi perhitungan, kualitas data perusahaan, serta kemampuan eksportir merespons permintaan informasi USDOC. Kronologi tersebut memperlihatkan bahwa sengketa perdagangan udang Indonesia–Amerika Serikat tidak bersifat statis, melainkan berkembang secara periodik melalui perubahan pola tuduhan, metodologi investigasi, dan penyesuaian tarif perdagangan yang berdampak langsung terhadap daya saing ekspor udang Indonesia di pasar Amerika Serikat.

Faktor-faktor kunci pemicu sengketa ini secara fundamental berasal dari dua tuduhan utama:

praktik *dumping* dan keberadaan subsidi pemerintah yang dianggap *countervailable*. Tuduhan *dumping* didasarkan pada argumen bahwa eksportir udang Indonesia menjual produk mereka di pasar AS dengan harga yang lebih rendah daripada nilai normal atau biaya produksi di pasar domestik Indonesia (Simangunsong, 2022). Penentuan nilai normal tersebut menjadi isu sentral karena berpengaruh langsung terhadap besaran *dumping margin* yang dihitung oleh United States Department of Commerce (USDOC). Proses perhitungan melibatkan evaluasi harga ekspor, biaya produksi, biaya distribusi, serta sejumlah penyesuaian metodologis yang sering kali diperdebatkan oleh pihak Indonesia.

Kontroversi muncul karena pada periode awal sengketa tahun 2004, Amerika Serikat masih menerapkan pendekatan yang menyerupai perlakuan terhadap negara non-pasar (*non-market economy/NME*) dalam aspek tertentu penentuan nilai normal, meskipun Indonesia telah menjadi anggota WTO dan secara umum diakui memiliki mekanisme ekonomi pasar. Praktik tersebut berkaitan dengan ketentuan hukum domestik AS melalui 19 U.S.C. § 1677(18), yang memberikan kewenangan kepada USDOC untuk menentukan apakah suatu negara dapat dikategorikan sebagai *non-market economy* berdasarkan tingkat intervensi pemerintah terhadap harga, biaya produksi, dan alokasi sumber daya ekonomi (Simangunsong, 2022). Ketentuan tersebut pada praktiknya memungkinkan penggunaan metode alternatif apabila data harga domestik dianggap tidak sepenuhnya mencerminkan kondisi pasar yang kompetitif. Situasi ini memunculkan kritik karena Indonesia tidak secara formal diklasifikasikan sebagai NME seperti Tiongkok atau Vietnam, namun tetap menghadapi pendekatan investigasi yang menggunakan pembandingan eksternal dalam beberapa aspek evaluasi harga dan biaya produksi.

Penggunaan *surrogate country methodology* menjadi salah satu isu paling kontroversial dalam sengketa antidumping tersebut. Metodologi ini menggunakan data harga atau biaya produksi negara ketiga sebagai acuan untuk menentukan *normal value* ketika data domestik negara eksportir dianggap tidak reliabel atau terdistorsi oleh intervensi

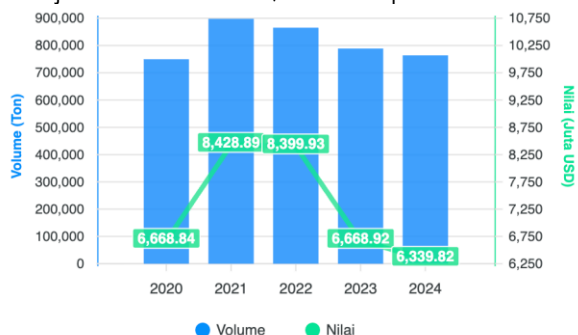
pemerintah. Perspektif WTO melalui Article 2 Anti-Dumping Agreement pada prinsipnya menghendaki *fair comparison* antara harga ekspor dan nilai normal berdasarkan data aktual negara eksportir. Ketegangan muncul karena pendekatan hukum domestik AS berdasarkan 19 U.S.C. § 1677(18) sering kali menghasilkan nilai normal yang lebih tinggi dibandingkan harga domestik aktual Indonesia, sehingga memperbesar *dumping margin* dan meningkatkan tarif antidumping yang dikenakan. Kritik terhadap praktik tersebut juga berkembang dalam berbagai sengketa WTO sebelumnya karena dianggap berpotensi menyimpang dari prinsip non-diskriminasi dan transparansi yang menjadi dasar rezim perdagangan multilateral.

Perdebatan metodologis tersebut menunjukkan bahwa sengketa antidumping tidak hanya berkaitan dengan persoalan harga ekspor semata, tetapi juga menyangkut benturan antara interpretasi hukum domestik negara pengimpor dan standar hukum internasional WTO. Indonesia secara konsisten berargumentasi bahwa penggunaan metode alternatif yang tidak sepenuhnya berbasis data domestik aktual dapat menghasilkan distorsi perhitungan dan menciptakan beban tarif yang tidak proporsional bagi eksportir nasional. Kompleksitas tersebut menjadikan investigasi antidumping sebagai arena hukum dan ekonomi yang sangat teknis, sekaligus memperlihatkan bagaimana instrumen perlindungan perdagangan dapat berkembang menjadi instrumen proteksionisme terselubung apabila penerapannya tidak dilakukan secara proporsional dan sesuai prinsip WTO.

Tuduhan kedua, yaitu subsidi, mengklaim bahwa pemerintah Indonesia memberikan bantuan finansial atau dukungan lain kepada industri udang domestik yang secara spesifik menguntungkan eksportir, sehingga memungkinkan mereka untuk menjual udang dengan harga yang tidak mencerminkan biaya produksi sebenarnya.

Data Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) tahun 2025 memperlihatkan gambaran empiris mengenai dinamika tersebut. Grafik perkembangan pasar udang Indonesia di Amerika Serikat periode 2020–2024 menunjukkan bahwa volume ekspor meningkat

tajam pada 2021 hingga mendekati 900 ribu ton, kemudian mengalami penurunan bertahap hingga sekitar 760 ribu ton pada 2024. Sementara itu, nilai ekspor mencapai sekitar USD 8,43 miliar pada 2021, relatif stabil pada 2022 sekitar USD 8,39 miliar, lalu menurun menjadi sekitar USD 6,34 miliar pada 2024.



Gambar 1. Perkembangan Komoditas Undang Pasar Amerika Serikat (2020-2024)

Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan (2026).

Kesenjangan antara tren volume dan nilai menjadi indikator penting. Volume tidak turun secara drastis, namun nilai mengalami kontraksi cukup signifikan sejak 2023. Fenomena tersebut mengindikasikan tekanan harga serta meningkatnya beban biaya akibat kebijakan perdagangan dan dinamika pasar global. Kondisi demikian memperlihatkan bahwa dampak AD dan CVD tidak selalu tercermin pada penurunan kuantitas, tetapi lebih nyata pada margin keuntungan dan harga jual.

Stabilitas relatif volume hingga 2022 menunjukkan kemampuan adaptasi eksportir Indonesia melalui efisiensi produksi dan diversifikasi produk. Penurunan nilai pada 2023–2024 dapat dikaitkan dengan kombinasi faktor, termasuk fluktuasi permintaan global, tekanan harga internasional, serta keberlanjutan rezim tarif hasil *administrative review*. Data grafik KKP 2025 memperkuat argumen bahwa instrumen perlindungan perdagangan memiliki implikasi ekonomi yang nyata dan terukur.

Konteks tuduhan subsidi (*countervailable subsidies*) terhadap Indonesia berpusat pada sejumlah program pemerintah yang dinilai oleh Amerika Serikat memberikan manfaat finansial spesifik kepada industri udang nasional. Investigasi USDOC pada periode 2012–2013

mengidentifikasi beberapa skema dukungan pemerintah yang dianggap memenuhi unsur subsidi sebagaimana diatur dalam Article 1 dan Article 2 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement). Program yang menjadi perhatian antara lain fasilitas pembiayaan ekspor melalui Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI/Indonesia Eximbank) berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia, pemberian fasilitas perpajakan melalui skema pembebasan bea masuk atas impor barang modal dan bahan baku ekspor berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan terkait fasilitas *KITE (Kemudahan Impor Tujuan Ekspor)*, serta program revitalisasi tambak dan peningkatan produksi perikanan budidaya yang dijalankan Kementerian Kelautan dan Perikanan melalui bantuan benih, pakan, dan sarana produksi perikanan (Putra & Aqimuddin, 2015).

Program fasilitas pembiayaan ekspor melalui LPEI menjadi salah satu fokus utama investigasi karena dianggap memberikan akses kredit berbunga rendah bagi eksportir udang Indonesia. Skema tersebut secara administratif diberikan kepada perusahaan berorientasi ekspor melalui pembiayaan modal kerja, penjaminan, dan asuransi ekspor yang dananya bersumber dari penyertaan modal negara dan instrumen pembiayaan pemerintah. Perspektif USDOC menilai bahwa bunga pembiayaan yang lebih rendah dibandingkan tingkat pasar berpotensi memberikan *financial contribution* dan *benefit* kepada eksportir sebagaimana unsur subsidi menurut SCM Agreement. Indonesia, sebaliknya, berargumentasi bahwa fasilitas tersebut merupakan instrumen pembiayaan umum yang tersedia bagi berbagai sektor ekspor nasional dan tidak secara spesifik ditujukan bagi industri udang, sehingga tidak memenuhi unsur *specificity* sebagaimana disyaratkan Article 2 SCM Agreement.

Aspek lain yang dipersoalkan ialah fasilitas *KITE* yang memberikan pembebasan atau pengembalian bea masuk dan pajak impor terhadap bahan baku serta barang modal untuk produk ekspor. Program tersebut diatur melalui sejumlah regulasi Kementerian Keuangan dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebagai bagian kebijakan peningkatan

daya saing ekspor nasional. USDOC memandang fasilitas tersebut berpotensi memberikan keuntungan biaya produksi bagi eksportir udang karena mengurangi beban impor bahan baku tertentu. Meskipun demikian, Indonesia menegaskan bahwa skema tersebut bersifat horizontal dan berlaku bagi seluruh industri berorientasi ekspor, sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai subsidi spesifik yang hanya menguntungkan sektor udang. Perdebatan tersebut menunjukkan bahwa penentuan status subsidi tidak hanya bergantung pada keberadaan bantuan pemerintah, tetapi juga pada karakter distribusi manfaat dan cakupan penerimanya. Program bantuan budidaya perikanan melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan turut menjadi bagian investigasi subsidi. Bantuan tersebut meliputi distribusi benih udang, dukungan pakan, rehabilitasi tambak, dan penyediaan infrastruktur produksi yang dijalankan melalui program revitalisasi perikanan budidaya nasional (Putra & Aqimuddin, 2015). Anggaran program berasal dari APBN sektor kelautan dan perikanan yang ditujukan untuk meningkatkan produktivitas pembudidaya skala kecil dan ketahanan pangan perikanan nasional. Perspektif pemerintah Indonesia menempatkan program tersebut sebagai bagian kebijakan pembangunan sektor perikanan dan pemberdayaan masyarakat pesisir, bukan sebagai instrumen subsidi ekspor. Perbedaan sudut pandang tersebut memperlihatkan kompleksitas penerapan SCM Agreement, khususnya terkait interpretasi mengenai *financial contribution*, *benefit*, dan *specificity* dalam menentukan apakah suatu kebijakan domestik dapat dikategorikan sebagai subsidi yang dapat ditindaklanjuti melalui *countervailing duty*.

Penerapan bea masuk *antidumping* dan *countervailing duty* memiliki dampak langsung dan signifikan terhadap akses pasar udang Indonesia ke Amerika Serikat. Besaran bea masuk yang dikenakan bervariasi dari waktu ke waktu dan antarperusahaan, tergantung pada hasil investigasi awal dan tinjauan administrasi tahunan (Lie & Siregar, 2024). Bea masuk ini dapat berkisar dari beberapa persen hingga puluhan persen dari nilai impor, secara substansial meningkatkan harga jual udang

Indonesia di pasar AS dan mengurangi daya saingnya. Periode penerapan bea masuk ini juga tidak terbatas, karena akan terus berlaku selama praktik *dumping* atau subsidi masih ditemukan dalam tinjauan berkala. Akibatnya, eksportir udang Indonesia harus menghadapi ketidakpastian tarif yang konstan, yang mempersulit perencanaan bisnis jangka panjang dan investasi (Lie & Siregar, 2024). Ketidakpastian ini sering kali memaksa eksportir untuk menyisihkan dana cadangan untuk menutupi potensi bea masuk yang lebih tinggi di masa depan, atau bahkan mendorong mereka untuk mencari pasar alternatif demi menghindari risiko ini.

Dinamika penerapan *antidumping* dan *countervailing duty* dalam sengketa udang Indonesia-Amerika Serikat menggambarkan tantangan berulang yang dihadapi oleh negara pengekspor dalam menghadapi tindakan perlindungan perdagangan (Lie & Siregar, 2024). Sengketa ini tidak hanya melibatkan aspek teknis perhitungan *dumping margin* atau identifikasi subsidi, tetapi juga menyoroti bagaimana perbedaan interpretasi aturan perdagangan internasional dapat memicu konflik ekonomi yang berkepanjangan. Pemahaman mendalam tentang kronologi, faktor pemicu, dan mekanisme penerapan instrumen ini merupakan prasyarat penting untuk mengevaluasi kesesuaian kebijakan AS dengan prinsip-prinsip hukum perdagangan internasional di bawah WTO, yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.

Kesesuaian Kebijakan Amerika Serikat dengan Prinsip-prinsip Hukum Perdagangan Internasional di Bawah WTO

Penerapan instrumen perlindungan perdagangan oleh suatu negara anggota Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), seperti *antidumping* (AD) dan *countervailing duty* (CVD), tidak dapat dilakukan secara sepihak tanpa batasan, melainkan harus tunduk pada kerangka hukum multilateral yang ditetapkan oleh WTO (Aida Munawaroh et al., 2024). Kerangka ini bertujuan untuk memastikan bahwa tindakan perlindungan perdagangan tidak disalahgunakan sebagai bentuk proteksionisme terselubung, dan bahwa prosesnya dilakukan secara adil, transparan,

serta non-diskriminatif (Aida Munawaroh et al., 2024). Prinsip-prinsip fundamental hukum perdagangan internasional di bawah WTO yang relevan dalam konteks ini meliputi non-diskriminasi, transparansi, dan *due process*, yang semuanya dirancang untuk menjaga keseimbangan antara hak negara untuk melindungi industri domestiknya dan kewajiban untuk mematuhi aturan perdagangan global (Aida Munawaroh et al., 2024).

Prinsip non-diskriminasi merupakan salah satu fondasi utama sistem perdagangan multilateral WTO yang diwujudkan melalui prinsip *Most-Favoured Nation* (MFN) dan *National Treatment*. Prinsip MFN mengharuskan setiap keuntungan, perlakuan istimewa, atau konsesi perdagangan yang diberikan suatu negara anggota kepada negara lain segera dan tanpa syarat diperluas kepada seluruh anggota WTO, sehingga tidak terjadi diskriminasi antarnegara mitra dagang (Ananda & Ramlan, 2021). Sementara itu, prinsip *National Treatment* menuntut agar produk impor yang telah memasuki pasar domestik diperlakukan setara dengan produk domestik sejenis, khususnya terkait perpajakan dan regulasi internal.

Meskipun demikian, rezim antidumping (AD) dan *countervailing duty* (CVD) dalam WTO secara doktrinal dipandang sebagai pengecualian terbatas terhadap prinsip MFN. Article VI GATT 1994 beserta Anti-Dumping Agreement dan SCM Agreement memberikan ruang bagi negara anggota untuk mengenakan bea tambahan secara berbeda terhadap negara atau eksportir tertentu apabila terbukti melakukan dumping atau menerima subsidi yang merugikan industri domestik negara pengimpor. Konsekuensinya, diferensiasi tarif AD dan CVD antarnegara tidak secara otomatis dapat dikategorikan sebagai pelanggaran prinsip MFN karena WTO sendiri mengakui legitimasi tindakan *trade remedies* sepanjang investigasi dilakukan sesuai ketentuan prosedural dan standar pembuktian yang ditetapkan. Perspektif ini menunjukkan bahwa prinsip non-diskriminasi dalam WTO bukan bersifat absolut, melainkan tunduk terhadap pengecualian yang dibenarkan oleh rezim perlindungan perdagangan.

Perdebatan klasik dalam doktrin hukum perdagangan internasional muncul ketika tindakan AD dan CVD digunakan secara luas

sehingga berpotensi bergeser menjadi instrumen proteksionisme terselubung (*disguised protectionism*). Kritik terhadap praktik tersebut berkembang karena negara pengimpor sering kali menerapkan metodologi investigasi yang menghasilkan tarif berbeda secara signifikan antarnegara atau antarperusahaan, meskipun karakter produk dan struktur pasar relatif serupa. Situasi demikian menimbulkan pertanyaan mengenai batas antara perlindungan perdagangan yang sah dan perlakuan diskriminatif yang bertentangan terhadap semangat liberalisasi perdagangan WTO. Sengketa udang Indonesia–Amerika Serikat memperlihatkan dinamika tersebut, terutama ketika perbedaan metodologi perhitungan dumping margin dan penentuan subsidi menghasilkan variasi tarif yang dianggap Indonesia tidak sepenuhnya mencerminkan prinsip *fair comparison* dan perlakuan yang objektif.

Dalam konteks bea masuk *antidumping* dan *countervailing duty*, ini berarti bahwa perlakuan terhadap produk impor dari berbagai negara yang tunduk pada investigasi serupa seharusnya konsisten, meskipun penentuan *dumping margin* atau tingkat subsidi bisa bervariasi per perusahaan. Sementara itu, prinsip *National Treatment* mengharuskan produk impor diperlakukan sama dengan produk domestik setelah bea masuk dibayar, melarang diskriminasi *internal* melalui pajak domestik, hukum, atau peraturan lainnya. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip ini dalam penerapan AD/CVD dapat mengindikasikan adanya bias atau perlakuan tidak adil terhadap produk dari negara tertentu, termasuk udang dari Indonesia (Leta, 2023).

Selain non-diskriminasi, prinsip transparansi dan *due process* juga sangat penting dalam investigasi *antidumping* dan *countervailing duty*. Prinsip transparansi mewajibkan otoritas investigasi untuk mempublikasikan prosedur, keputusan, dan dasar-dasar penentuan mereka secara jelas, sehingga pihak-pihak terkait dapat memahami proses dan alasan di balik keputusan. Hal ini mencakup publikasi petisi, keputusan awal, keputusan akhir, serta alasan di balik perhitungan *dumping margin* atau tingkat subsidi (Kurniati & Tampubolon, 2024).

Sementara itu, prinsip *due process* menjamin hak pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk eksportir, untuk berpartisipasi secara penuh dalam investigasi, memberikan bukti, menanggapi tuduhan, dan mengakses informasi yang relevan (Kurniati & Tampubolon, 2024). Hal ini adalah hak fundamental yang memastikan bahwa keputusan yang diambil didasarkan pada fakta yang memadai dan bahwa pihak yang terkena dampak memiliki kesempatan yang adil untuk membela diri. Ketidakpatuhan terhadap prinsip-prinsip ini dapat merusak legitimasi tindakan perlindungan perdagangan yang dikenakan dan menimbulkan sengketa di forum WTO.

Analisis kritis terhadap praktik investigasi dan penentuan bea masuk oleh Amerika Serikat dalam sengketa udang Indonesia-AS menunjukkan beberapa area di mana kesesuaian dengan ketentuan WTO seringkali menjadi objek perdebatan. Salah satu isu krusial adalah metodologi penentuan *dumping* yang digunakan oleh USDOC. Perjanjian *Antidumping* WTO (AD Agreement) mensyaratkan perbandingan yang adil (*fair comparison*) antara harga ekspor dan nilai normal (Kurniati & Tampubolon, 2024). Namun, praktik AS, seperti penggunaan metode *zeroing*, yaitu mengabaikan hasil *dumping margin* negatif (tidak ada *dumping*) dalam perhitungan rata-rata, telah berulang kali dikritik dan dianggap tidak konsisten dengan prinsip *fair comparison* dalam AD Agreement oleh Panel dan Badan Banding WTO dalam kasus-kasus lain (Kurniati & Tampubolon, 2024). Metodologi *zeroing* menjadi salah satu isu paling kontroversial dalam praktik antidumping Amerika Serikat karena berpengaruh langsung terhadap besaran *dumping margin* yang dihitung USDOC (Ridi, 2020). Konsep *zeroing* merujuk pada praktik mengubah nilai *dumping* negatif menjadi nol ketika dilakukan perbandingan antara harga ekspor dan nilai normal (Kim, 2022). Akibatnya, transaksi yang menunjukkan harga ekspor lebih tinggi dibandingkan nilai normal tidak diperhitungkan untuk mengurangi transaksi yang dianggap *dumping*, sehingga margin *dumping* akhir cenderung meningkat secara artifisial. Doktrin WTO kemudian membedakan dua bentuk utama *zeroing*, yaitu *model zeroing* dan *simple zeroing*. *Model zeroing* umumnya digunakan

dalam investigasi awal melalui metode perbandingan rata-rata tertimbang terhadap transaksi individual (*weighted average-to-transaction comparison*), sedangkan *simple zeroing* banyak muncul dalam *administrative reviews* melalui pendekatan transaksi-ke-transaksi (*transaction-to-transaction comparison*).

Putusan WTO dalam *US–Zeroing (EC)*, *WT/DS294/AB/R* menjadi tonggak penting karena Appellate Body menyatakan bahwa praktik *model zeroing* dalam investigasi awal bertentangan terhadap kewajiban *fair comparison* berdasarkan Article 2.4 Anti-Dumping Agreement. WTO menilai bahwa pengabaian transaksi bernilai negatif menyebabkan hasil perhitungan *dumping margin* tidak mencerminkan kondisi perdagangan secara objektif. Perkembangan berikutnya memperluas kritik WTO terhadap beberapa bentuk *simple zeroing* dalam *administrative reviews*, meskipun perdebatan hukum mengenai penerapannya tidak sepenuhnya berhenti karena Amerika Serikat sempat mempertahankan interpretasi bahwa metode tersebut masih dimungkinkan dalam konteks tertentu. Situasi ini menjadikan *zeroing* sebagai salah satu perdebatan klasik antara interpretasi hukum domestik AS dan standar WTO terkait prinsip *fair comparison*.

Konteks sengketa udang Indonesia–Amerika Serikat menunjukkan bahwa isu *zeroing* lebih relevan terkait praktik umum metodologi investigasi USDOC dibandingkan pembuktian eksplisit penerapan *model zeroing* terhadap seluruh investigasi udang Indonesia. Tidak seluruh dokumen investigasi publik menunjukkan bahwa USDOC secara formal menerapkan *model zeroing* sebagaimana dipersoalkan dalam *US – Zeroing (EC)*. Akan tetapi, eksportir Indonesia dan kuasa hukumnya beberapa kali mengkritik metode perhitungan *dumping margin* USDOC yang dianggap menghasilkan margin lebih tinggi akibat pendekatan perbandingan yang tidak sepenuhnya mengakomodasi transaksi bernilai negatif. Kritik tersebut terutama muncul dalam konteks *administrative reviews*, ketika perubahan metodologi perhitungan dapat memengaruhi fluktuasi tarif antidumping antarperiode investigasi. Oleh sebab itu, pembahasan *zeroing* dalam kasus udang

Indonesia lebih tepat dipahami sebagai bagian dari kritik terhadap pola metodologi investigasi antidumping AS secara umum yang berpotensi memengaruhi objektivitas dan proporsionalitas penentuan dumping margin.

Selain itu, kesesuaian metodologi penentuan subsidi oleh AS dengan Perjanjian Subsidi dan Tindakan Penyeimbang (SCM Agreement) WTO juga kerap dipertanyakan. SCM Agreement mendefinisikan subsidi dan kriteria spesifisitas yang harus dipenuhi agar suatu subsidi dapat ditindaklanjuti. Praktik USDOC dalam mengidentifikasi dan menghitung tingkat subsidi seringkali menjadi sumber perselisihan, terutama dalam hal penentuan apakah suatu program pemerintah benar-benar spesifik untuk industri udang atau tidak. Contohnya, program-program yang bersifat umum namun memberikan keuntungan substansial kepada industri tertentu dapat disalahartikan sebagai subsidi spesifik. Tantangan juga muncul dalam perhitungan keuntungan yang diperoleh dari subsidi tersebut, di mana metode yang digunakan oleh AS mungkin tidak selalu sejalan dengan prinsip-prinsip SCM Agreement, yang dapat menghasilkan bea masuk penyeimbang yang lebih tinggi dari seharusnya.

Penentuan kerugian (*injury*) oleh USITC merupakan elemen sentral dalam investigasi antidumping dan *countervailing duty* yang harus memenuhi standar hukum WTO. Anti-Dumping Agreement dan SCM Agreement mensyaratkan bahwa pengenaan bea masuk tambahan hanya dapat dilakukan apabila impor yang di-*dumping* atau disubsidi terbukti menyebabkan kerugian material (*material injury*) atau ancaman kerugian material terhadap industri domestik negara pengimpor (Siregar, 2022). Proses tersebut mengharuskan otoritas investigasi melakukan analisis objektif terhadap peningkatan volume impor, pengaruh impor terhadap harga domestik, serta dampaknya terhadap kondisi ekonomi industri domestik, seperti penurunan laba, pangsa pasar, produktivitas, dan tingkat utilisasi kapasitas produksi. Hubungan sebab-akibat (*causal link*) antara impor yang dituduhkan dan kerugian industri domestik menjadi syarat fundamental agar tindakan trade remedies memiliki legitimasi hukum.

Aspek penting lain yang sering menjadi perdebatan dalam doktrin WTO ialah

kewajiban *non-attribution* sebagaimana diatur dalam Article 3.5 Anti-Dumping Agreement dan Article 15.5 SCM Agreement. Ketentuan tersebut mengharuskan otoritas investigasi memisahkan dampak kerugian yang ditimbulkan oleh impor dumping atau subsidi dari faktor-faktor lain yang juga memengaruhi kondisi industri domestik. Faktor lain tersebut dapat berupa penurunan permintaan pasar, perubahan preferensi konsumen, kenaikan biaya produksi, persaingan produk negara ketiga, inefisiensi industri domestik, maupun fluktuasi ekonomi global. Prinsip *non-attribution* bertujuan mencegah negara pengimpor secara langsung mengaitkan seluruh kerugian industri domestik kepada impor tertentu tanpa analisis pemisahan dampak yang objektif dan terukur.

Konteks sengketa udang Indonesia–Amerika Serikat memperlihatkan bahwa isu *non-attribution* menjadi salah satu titik kritik terhadap analisis injury oleh USITC. Pihak Indonesia beberapa kali berargumentasi bahwa tekanan terhadap industri udang domestik AS tidak semata-mata disebabkan oleh impor udang Indonesia, melainkan juga dipengaruhi oleh meningkatnya persaingan ekspor udang negara lain seperti India, Vietnam, dan Ekuador yang memiliki volume ekspor lebih besar. Kondisi pasar domestik AS, termasuk perubahan pola konsumsi, volatilitas harga pangan laut, serta meningkatnya biaya operasional industri perikanan domestik Amerika Serikat, juga dinilai turut memengaruhi penurunan kinerja industri udang AS. Perspektif tersebut menekankan bahwa analisis injury tidak dapat dilakukan secara simplistik hanya berdasarkan peningkatan impor dari satu negara eksportir.

Kritik terhadap praktik USITC muncul ketika analisis hubungan kausal dianggap belum sepenuhnya memisahkan pengaruh faktor eksternal tersebut secara proporsional. Doktrin WTO melalui berbagai putusan sengketa menegaskan bahwa kegagalan melakukan *non-attribution analysis* secara memadai dapat menyebabkan tindakan antidumping atau *countervailing duty* dinilai tidak konsisten terhadap ketentuan WTO. Appellate Body WTO dalam sejumlah perkara menekankan bahwa otoritas investigasi wajib menunjukkan penjelasan rasional mengenai bagaimana

kerugian yang berasal dari faktor lain tidak diatribusikan kepada impor yang dituduhkan. Kewajiban tersebut sekaligus menjadi instrumen pengendalian agar trade remedies tidak digunakan sebagai legitimasi proteksionisme terselubung.

Evaluasi terhadap praktik USITC dalam sengketa udang menunjukkan bahwa penentuan injury sering kali bersifat kompleks karena karakter pasar udang global sangat kompetitif dan dipengaruhi banyak variabel eksternal. Fluktuasi harga internasional, perubahan rantai pasok global, serta peningkatan produksi negara eksportir lain menyebabkan identifikasi hubungan sebab-akibat menjadi sulit dilakukan secara absolut. Situasi tersebut menjadikan standar *non-attribution* sebagai salah satu elemen paling penting dalam menilai apakah pengenaan AD dan CVD benar-benar didasarkan pada kerugian yang disebabkan praktik perdagangan tidak adil atau justru dipengaruhi faktor ekonomi lain yang tidak berkaitan langsung terhadap impor udang Indonesia.

Menghadapi praktik investigasi AS ini, respons hukum dan strategi pembelaan Indonesia melibatkan serangkaian upaya di forum domestik AS dan, jika relevan, melalui mekanisme penyelesaian sengketa WTO. Di forum domestik AS, eksportir udang Indonesia, seringkali dengan bantuan ahli hukum dan konsultan perdagangan internasional, secara aktif berpartisipasi dalam investigasi awal dan tinjauan administrasi tahunan. Mereka mengajukan argumen hukum, memberikan data dan informasi yang diminta, serta berusaha membuktikan bahwa praktik mereka tidak melanggar hukum *antidumping* atau subsidi AS, atau bahwa klaim kerugian tidak berdasar. Argumen ini seringkali secara eksplisit merujuk pada ketidaksesuaian praktik atau metodologi AS dengan ketentuan-ketentuan Perjanjian WTO. Sebagai contoh, Indonesia dan eksportirnya mungkin menantang penggunaan metodologi *zeroing*, penentuan spesifisitas subsidi yang tidak tepat, atau analisis kausalitas yang lemah. Dalam beberapa kasus sengketa perdagangan lainnya, Indonesia telah menunjukkan kesiapan untuk membawa kasus ke WTO, seperti sengketa baja nirkarat dengan Uni Eropa atau sengketa produk hortikultura dengan AS, meskipun sengketa udang ini

secara spesifik tidak selalu mencapai tahap panel WTO.

Efektivitas argumen yang didasarkan pada pelanggaran prinsip atau ketentuan WTO oleh AS bervariasi. Meskipun eksportir Indonesia mungkin berhasil mendapatkan *dumping margin* yang lebih rendah atau bahkan nol dalam tinjauan administrasi tertentu, prosesnya tetap memakan waktu, mahal, dan membutuhkan sumber daya yang besar. Keterbatasan kapasitas hukum dan sumber daya finansial sering menjadi hambatan bagi negara berkembang seperti Indonesia dalam mempertahankan diri secara efektif. Meskipun ada preseden dari kasus-kasus WTO lain yang menguntungkan negara-negara pengeksportir dalam melawan praktik AD/CVD yang tidak konsisten, keberhasilan argumen ini sangat bergantung pada kompleksitas kasus, bukti yang tersedia, dan kemampuan untuk secara persuasif menunjukkan ketidakpatuhan AS terhadap kewajiban WTO-nya (Sood et al., 2024).

Sengketa udang antara Indonesia dan Amerika Serikat ini memberikan implikasi penting bagi sistem perdagangan multilateral dan interpretasi serta penegakan aturan WTO. Kasus ini menyoroti bagaimana instrumen perlindungan perdagangan, meskipun sah di bawah WTO, dapat menjadi alat yang rentan terhadap penyalahgunaan atau interpretasi yang agresif, terutama oleh negara-negara maju yang memiliki kapasitas investigasi yang lebih besar (Aida Munawaroh et al., 2024). Bagi negara berkembang seperti Indonesia, sengketa semacam ini menggarisbawahi tantangan berat dalam melindungi kepentingan perdagangan nasional mereka, seringkali dengan sumber daya terbatas, di hadapan hukum domestik negara pengimpor yang kompleks dan seringkali tidak transparan. Pembelajaran dari sengketa ini dapat membantu negara-negara berkembang merumuskan pendekatan yang lebih strategis dan efektif dalam menghadapi tindakan perlindungan perdagangan di masa depan, termasuk dengan secara proaktif memastikan kepatuhan domestik mereka terhadap aturan WTO dan membangun kapasitas hukum untuk litigasi perdagangan internasional. Lebih ringkasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Kesesuaian Kebijakan Amerika Serikat dengan Prinsip-prinsip Hukum Perdagangan Internasional WTO

Aspek	Praktik dalam Sengketa Undang	AS	Evaluasi Kesesuaian dengan WTO
Kerangka Hukum WTO	Penerapan AD/CVD oleh USDOC dan USITC berbasis hukum domestik.		Harus tunduk pada kerangka WTO untuk menghindari penyalahgunaan.
Non-Diskriminasi	Perlakuan berbeda antar negara eksportir undang.		Berpotensi melanggar prinsip MFN dan perlakuan nasional.
Transparansi & Due Process	Prosedur investigasi dan partisipasi pihak eksportir.		Sering dikritik karena kurang transparan dan hambatan partisipasi.
Penentuan Dumping	Penggunaan metode zeroing dan surrogate country.		Tidak konsisten dengan prinsip fair comparison WTO.
Penentuan Subsidi	Identifikasi subsidi oleh Indonesia (kredit, pajak).		Sering terjadi perbedaan interpretasi soal spesifisitas subsidi.
Penentuan Kerugian	Analisis dampak impor terhadap industri domestik.		Hubungan kausal sering diperdebatkan, potensi bias analisis.
Respons Indonesia	Pembelaan di AS dan forum WTO.		Terbatas kapasitas hukum/finansial; efektivitas bervariasi.
Dampak terhadap WTO	Menyoroti potensi penyalahgunaan AD/CVD oleh negara maju.		Perlu reformasi aturan dan penguatan kapasitas negara berkembang.

Implikasi Kebijakan dan Strategi Penguatan Respons Indonesia terhadap Trade Remedies

Dinamika sengketa antidumping dan countervailing duty selama dua dekade terakhir menunjukkan bahwa respons Indonesia terhadap instrumen *trade remedies* belum sepenuhnya bersifat preventif dan terintegrasi. Strategi yang ditempuh selama ini mencakup partisipasi aktif dalam proses investigasi, pengajuan keberatan administratif, diplomasi bilateral, serta koordinasi pembelaan hukum oleh pemerintah bersama pelaku usaha. Evaluasi atas efektivitas langkah tersebut memperlihatkan bahwa Indonesia mampu menekan margin dumping pada sejumlah periode *administrative review*, namun belum berhasil mengakhiri siklus sengketa secara permanen.

Litigasi dan partisipasi teknis dalam investigasi otoritas Amerika Serikat menjadi instrumen utama pembelaan. Respons tersebut relatif efektif ketika eksportir memiliki data biaya produksi yang terdokumentasi secara akurat dan konsisten. Keterbukaan serta kepatuhan prosedural meningkatkan peluang memperoleh margin rendah atau bahkan *zeroing outcome* pada periode tertentu. Kendati demikian, pendekatan litigasi cenderung bersifat reaktif karena dilakukan setelah investigasi dimulai, sehingga beban biaya dan ketidakpastian tetap harus ditanggung industri.

Diplomasi perdagangan melalui forum bilateral maupun multilateral turut menjadi bagian penting strategi nasional. Jalur konsultasi WTO dan komunikasi antarpemerintah berfungsi menjaga agar prosedur investigasi berjalan sesuai ketentuan internasional. Efektivitas diplomasi bergantung pada kekuatan argumen hukum serta konsistensi posisi nasional. Ketika koordinasi antarinstansi belum optimal, pesan kebijakan yang disampaikan menjadi kurang terintegrasi dan berpotensi melemahkan posisi tawar Indonesia.

Identifikasi kelemahan struktural menunjukkan adanya tantangan serius pada kapasitas data, koordinasi pemerintah-industri, serta pembiayaan litigasi. Sistem pencatatan biaya dan produksi pada sebagian eksportir belum sepenuhnya memenuhi standar pembuktian investigasi Amerika Serikat. Koordinasi antar kementerian, asosiasi, dan pelaku usaha sering

kali bersifat ad hoc dan responsif terhadap kasus, bukan berbasis perencanaan jangka panjang. Biaya konsultan hukum internasional yang tinggi juga menjadi hambatan bagi perusahaan skala menengah dan kecil.

Pelajaran kebijakan yang dapat ditarik menunjukkan pentingnya pendekatan preventif melalui penguatan *early warning system*. Sistem tersebut perlu dirancang guna mendeteksi lonjakan ekspor, perubahan harga, serta sinyal politik di negara tujuan sebelum petisi diajukan. Analisis risiko berbasis data perdagangan internasional akan membantu pemerintah dan industri menyesuaikan strategi harga dan volume secara lebih hati-hati. Integrasi basis data nasional serta pemanfaatan intelijen perdagangan menjadi elemen krusial.

Strategi mitigasi risiko juga menuntut harmonisasi kebijakan subsidi domestik agar selaras terhadap ketentuan Agreement on Subsidies and Countervailing Measures WTO. Program dukungan sektor perikanan perlu dirancang berbasis prinsip transparansi, non-spesifitas, dan orientasi peningkatan produktivitas umum, bukan keuntungan selektif. Peningkatan kapasitas teknis dan hukum eksportir harus menjadi agenda prioritas melalui pelatihan reguler terkait mekanisme investigasi, manajemen data, serta kepatuhan standar internasional. Diversifikasi pasar ekspor ke kawasan non-tradisional akan mengurangi ketergantungan terhadap pasar Amerika Serikat sekaligus menekan risiko konsentrasi sengketa.

Relevansi temuan ini terhadap penguatan kebijakan perdagangan nasional terletak pada kebutuhan membangun arsitektur respons *trade remedies* yang terstruktur dan berkelanjutan. Integrasi antara kebijakan industri, kebijakan fiskal, dan strategi diplomasi perdagangan akan menciptakan posisi tawar yang lebih solid. Penutup pembahasan ini menegaskan bahwa perlindungan kepentingan ekspor tidak cukup melalui pembelaan kasus per kasus, melainkan memerlukan reformulasi kebijakan jangka panjang berbasis data, koordinasi kelembagaan, serta kepatuhan konsisten terhadap prinsip-prinsip WTO.

Tabel 3. Implikasi Kebijakan dan Strategi Penguatan Respons Indonesia terhadap Trade Remedies

Aspek Evaluasi	Temuan Implikasi Kebijakan	& Strategi Penguatan
Strategi Litigasi	Pendekatan cenderung reaktif dan berbasis kasus; ketergantungan terhadap konsultan luar negeri menyebabkan biaya tinggi serta keterbatasan transfer pengetahuan	Penguatan kapasitas hukum internal pemerintah dan asosiasi industri melalui pembentukan tim ahli permanen
Partisipasi Investigasi	Keberhasilan menekan margin dumping terjadi pada periode tertentu; kualitas dan konsistensi data perusahaan sangat menentukan hasil investigasi	Standarisasi sistem pencatatan biaya, produksi, serta pelaporan industri sesuai standar investigasi internasional
Diplomasi Perdagangan	Jalur bilateral dan WTO membantu menjaga kepatuhan prosedural; koordinasi antarinstansi belum sepenuhnya terintegrasi	Pembentukan tim lintas kementerian permanen khusus respons <i>trade remedies</i>
Kapasitas Data	Basis data perdagangan nasional belum terintegrasi; sistem deteksi dini lonjakan ekspor masih lemah	Pengembangan <i>early warning system</i> berbasis analisis tren ekspor dan harga global
Kebijakan Subsidi	Program dukungan berpotensi	Harmonisasi kebijakan subsidi sesuai

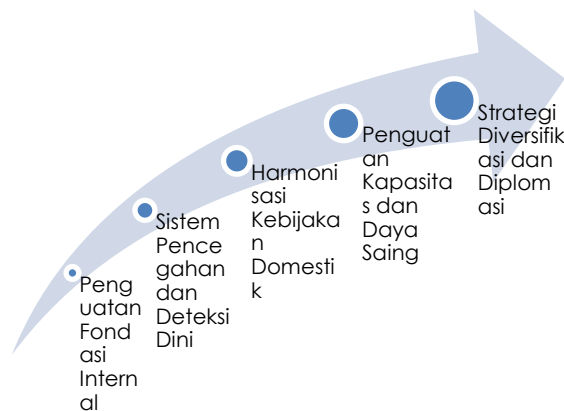
	ditafsir sebagai subsidi spesifik sehingga memicu tuduhan CVD berulang	prinsip WTO melalui transparansi dan desain non-spesifik
Ketahanan Industri	Perusahaan besar lebih adaptif dibanding UMKM sehingga terjadi ketimpangan daya tahan menghadapi sengketa	Program pendampingan teknis dan hukum bagi eksportir skala menengah dan kecil
Ketergantungan Pasar	Konsentrasi ekspor tinggi ke Amerika Serikat meningkatkan kerentanan terhadap sengketa	Diversifikasi pasar tujuan ekspor ke kawasan alternatif dan penguatan perjanjian dagang strategis

Rangkaian langkah strategis berikut disusun sebagai peta jalan kebijakan yang bersifat bertahap, sistematis, dan berorientasi jangka panjang guna memperkuat respons Indonesia terhadap instrumen *trade remedies*. Pendekatan ini menempatkan penguatan kapasitas domestik sebagai fondasi utama sebelum beranjak menuju mekanisme pencegahan, harmonisasi regulasi, peningkatan daya saing, serta ekspansi eksternal. Struktur bertahap tersebut mencerminkan kebutuhan membangun sistem yang tidak hanya reaktif terhadap sengketa, melainkan juga preventif dan adaptif terhadap dinamika perdagangan global.

Setiap tahap dirancang saling berkaitan dan progresif. Tahap awal menitikberatkan pada konsolidasi internal melalui perbaikan tata kelola data, standar pelaporan, serta pembentukan unit respons terpadu. Tahap berikutnya berorientasi pada deteksi dini dan mitigasi risiko agar potensi petisi antidumping maupun *countervailing duty* dapat diantisipasi sebelum memasuki proses investigasi formal. Harmonisasi kebijakan domestik menjadi elemen krusial guna memastikan dukungan

pemerintah terhadap sektor perikanan tetap selaras terhadap ketentuan WTO, sehingga meminimalkan potensi tuduhan subsidi yang dapat ditindaklanjuti.

Tahapan selanjutnya menekankan peningkatan kapasitas teknis dan hukum pelaku usaha agar mampu berpartisipasi secara efektif pada proses investigasi internasional. Strategi tersebut dilengkapi langkah diversifikasi pasar dan penguatan diplomasi perdagangan sebagai upaya mengurangi ketergantungan pada satu pasar utama sekaligus memperluas ruang negosiasi.



Gambar 2. Peta Jalan Kebijakan

KESIMPULAN

Sengketa perdagangan udang antara Indonesia dan Amerika Serikat selama dua dekade terakhir menunjukkan kompleksitas penerapan instrumen *antidumping* (AD) dan *countervailing duty* (CVD) di bawah rezim WTO. Instrumen tersebut secara normatif sah sebagai mekanisme perlindungan terhadap praktik perdagangan tidak adil, namun implementasinya dalam kasus udang Indonesia memunculkan persoalan metodologis dan prosedural yang berdampak signifikan terhadap kepastian hukum dan akses pasar. Siklus investigasi serta *administrative review* yang berulang menimbulkan ketidakpastian tarif dan tekanan terhadap daya saing harga, meskipun volume ekspor relatif mampu dipertahankan melalui strategi adaptasi industri.

Temuan penelitian menegaskan bahwa perbedaan interpretasi terkait penentuan margin dumping, identifikasi subsidi, serta penerapan prinsip non-diskriminasi,

transparansi, dan *due process* menjadi inti sengketa berkepanjangan. Strategi pembelaan Indonesia melalui partisipasi investigasi, diplomasi perdagangan, dan argumentasi hukum berbasis WTO terbukti memberikan hasil pada periode tertentu, tetapi karakter respons yang masih reaktif menunjukkan perlunya penguatan kapasitas struktural. Keterbatasan basis data, koordinasi kelembagaan, dan pembiayaan litigasi menjadi faktor yang harus dibenahi guna membangun sistem respons yang lebih terintegrasi.

Implikasi kebijakan mengarah pada kebutuhan strategi komprehensif yang mencakup pengembangan *early warning system*, harmonisasi kebijakan subsidi agar selaras terhadap ketentuan WTO, peningkatan kapasitas teknis dan hukum eksportir, serta diversifikasi pasar tujuan ekspor. Upaya tersebut perlu ditopang mekanisme permanen lintas kementerian dan asosiasi industri agar mitigasi risiko *trade remedies* tidak lagi bersifat *ad hoc*. Rekomendasi ini diharapkan memperkuat ketahanan perdagangan nasional sekaligus meningkatkan posisi tawar Indonesia di tengah dinamika perdagangan global yang semakin proteksionis.

REFERENSI

- Aida Munawaroh, Khuntum Khaira Ummah, Nurpatmi Wulandari, Maharani, & Budi Ardianto. (2024). DINAMIKA HUKUM PERDAGANGAN INTERNASIONAL: STUDI KASUS PADA ORGANISASI PERDAGANGAN DUNIA (WTO). *Holistik Analisis Nexus*, 1(6), 128–137. <https://doi.org/10.62504/nexus618>
- Algivary, S., & Velentina, R. A. (2021). Implementation of Anti-Dumping and Countervailing Duty: Cases of the United States Anti-Dumping and Countervailing Measures Implementation on Certain Coated Paper from Indonesia. *Asia-Pacific Research in Social Sciences and Humanities Universitas Indonesia Conference (APRISH)* (2019). <https://doi.org/10.2991/assehr.k.210531.096>
- Ananda, P. D., & Ramlan, R. (2021). Prinsip Non-Diskriminasi dalam Penerapannya pada Peraturan Bank Indonesia tentang Gerbang Pembayaran Nasional. *Uti Possidetis: Journal of International Law*, 1(1), 67–89. <https://doi.org/10.22437/up.v1i1.8434>
- Dianawati, E. (2021). DAMPAK KEPUTUSAN DISPUTE SETTLEMENT BODY TERHADAP SENGKETA ATURAN IMPOR ANTARA INDONESIA DENGAN AMERIKA SERIKAT. *Khatulistiwa Law Review*, 2(1), 298–313. <https://doi.org/10.24260/klr.v2i1.105>
- Kementerian Kelautan dan Perikanan (2026) data tahun 2025. Komoditas Udang Tahun 2025 Pasar USA. <https://mi.kkp.go.id/dashboard/Udang?t=2025&n=US&p=10>
- Kim, S. M. (2022). Some critical issues on constructed normal value under the anti-Dumping Agreement. *Global Trade and Customs Journal*, 17(5).
- Kurniati, G., & Tampubolon, M. A. (2024). Tindakan Anti-Dumping Kepada Eksportir Berdasarkan Ketentuan Gatt dan Upaya Penyelesaian Sengketanya. *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, 10(1), 117. <https://doi.org/10.35194/jhmj.v10i1.4087>
- Investigation Nos. 701-TA-699-700 and 702 and 731-TA-1660 (Final).
- Leta, N. D. (2023). IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG ANTI DUMPING DALAM PERDAGANGAN INTERNASIONAL DI INDONESIA. *Jurnal Hukum Egalitaire*, 1(2), 155–166.
- Lie, G., & Siregar, A. G. F. (2024). Anti-Dumping dan Countervailing Duty terhadap Produk Baja Tahan Karat dari Indonesia: Tinjauan Hukum Internasional. *JALAKOTEK: Journal of Accounting Law Communication and Technology*, 1(2), 898–907. <https://doi.org/10.57235/jalakotek.v1i2.2666>
- Mawad, S. (2023). Legal Analysis of Export Subsidies under the Agreement of Subsidy and Countervailing Measures. *ELTE LJ*, 2 (1) 87.
- Mufida, R. (2022). PENERAPAN PRINSIP NATIONAL TREATMENT DALAM KASUS SENGKETA IMPOR DAGING AYAM ANTARA BRASIL DENGAN INDONESIA. *Justitia et Pax*, 38(1). <https://doi.org/10.24002/jep.v38i1.5053>
- Novi Ambar, M. A. (2024). Mekanisme Kepatuhan Hukum Dalam World Trade Organization (WTO): Implementasi The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994. *MARAS: Jurnal Penelitian Multidisiplin*, 2(2), 618–624. <https://doi.org/10.60126/maras.v2i2.235>
- Ridi, N. (2020). United States—Anti-dumping Measures Applying Differential Pricing Methodology to Softwood Lumber from Canada. *American Journal of International Law*, 114(4), 735–743.
- Putra, H. T., & Aqimuddin, E. A. (2015). PENGATURAN SUBSIDI PERIKANAN DALAM WTO DAN DAMPAKNYA BAGI INDONESIA. *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 26(3), 395. <https://doi.org/10.22146/jmh.16025>
- Setiawan, V. N. (2024). Hubungan AS dan RI Tegang Gara-gara Udang, Ini Biang Keroknya. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20240107>

- 123907-4-503351/hubungan-as-dan-ri-tegang-gara-gara-udang-ini-biang-keroknya
- Simangunsong, G. A. (2022). Penyelesaian Sengketa Bisnis Ekspor Udang Indonesia Dan Amerika Serikat. *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, 4(1), 1–7.
- Siregar, N. O. (2022). Regulasi Anti Dumping Dalam Hukum Perdagangan Internasional Dan Penerapannya Di Indonesia. *JUSTISI*, 8(1), 67–81. <https://doi.org/10.33506/js.v8i1.1563>
- Solikhin, R. (2023). Sistem Penyelesaian Sengketa Dagang Internasional dalam Kerangka WTO: Mekanisme, Efektivitas Pelaksanaan Putusan dan Tindakan Retaliasi sebagai Upaya Pemulihan Hak. *Padjadjaran Law Review*, 11(1), 116–129. <https://doi.org/10.56895/plr.v11i1.1237>
- Sood, M., Mahmuluddin, M., & Zulkarnaen, Z. (2024). Penerapan Tindakan Antidumping Dalam Perdagangan Internasional Dalam Rangka Melindungi Produk Industri Dalam Negeri. *Jurnal Kompilasi Hukum*, 9(1).