

Ambiguitas Pengaturan Subsidi Teknologi Tinggi Dalam WTO: Studi Kasus Sengketa Airbus Vs Boeing

Rochella Amalia Narindra

Program Studi S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum, UPN Veteran Jakarta

Email: 2210611166@mahasiswa.upnvj.ac.id

Abstract: *The Airbus–Boeing dispute is one of the most complex cases in WTO history and serves as a clear example of how the subsidy rules in the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement) are not fully capable of regulating subsidy practices in high-tech industries. This study examines how the European Union government's support for Airbus and the United States' support for Boeing have led to differing interpretations in determining whether a subsidy violates WTO provisions. Using a normative juridical approach, this study analyzes the provisions of the SCM Agreement, the panel and Appellate Body decisions in the DS316 and DS353 disputes, and academic perspectives on legal uncertainty in subsidy regulation. The results show that concepts such as specificity, benefit, and proof of causality remain significantly ambiguous when applied to industries with high research costs and long-term funding structures. The Airbus–Boeing dispute underscores the need to update WTO subsidy rules to be more responsive to the needs of modern technology industries and to provide legal certainty in global competition.*

Abstract: Sengketa Airbus–Boeing merupakan salah satu kasus paling kompleks dalam sejarah WTO dan menjadi contoh nyata bagaimana aturan subsidi dalam Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement) tidak sepenuhnya mampu mengatur praktik subsidi di industri berteknologi tinggi. Penelitian ini mengkaji bagaimana dukungan pemerintah Uni Eropa kepada Airbus dan dukungan Amerika Serikat kepada Boeing menimbulkan perbedaan interpretasi dalam menentukan apakah suatu subsidi melanggar ketentuan WTO. Melalui pendekatan yuridis normatif, penelitian ini menganalisis ketentuan SCM Agreement, putusan panel dan Appellate Body dalam sengketa DS316 dan DS353, serta pandangan akademisi terkait ketidakpastian hukum dalam pengaturan subsidi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep-konsep seperti specificity, benefit, serta pembuktian kausalitas masih memiliki ambiguitas yang signifikan ketika diterapkan pada industri dengan biaya riset tinggi dan struktur pendanaan jangka panjang. Sengketa Airbus–Boeing menegaskan perlunya pembaruan aturan subsidi WTO agar lebih responsif terhadap kebutuhan industri teknologi modern dan mampu memberikan kepastian hukum dalam persaingan global.



<https://doi.org/10.5281/zenodo.17863762>

Article History

Received: November 25, 2025

Revised: November 30, 2025

Published: December 1, 2025

Keywords :

WTO, SCM Agreement, teknologi tinggi, ambiguitas regulasi.

Keywords:

WTO, SCM Agreement, high technology, regulatory ambiguity.

This is an open-access article under the [CC-BY-SA License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

PENDAHULUAN

Dalam perdagangan internasional, isu mengenai subsidi selalu menjadi salah satu topik yang paling sering memicu perdebatan. Negara menggunakan subsidi untuk mendukung industri strategis, tetapi langkah itu sering dianggap mengganggu persaingan global. Industri teknologi tinggi seperti penerbangan, semikonduktor, dan energi terbarukan menjadi sektor yang paling sensitif karena membutuhkan investasi besar dan dukungan pemerintah yang kuat. Kasus paling terkenal yang menggambarkan persoalan ini adalah sengketa Airbus–Boeing, yang berlangsung selama lebih dari 15 tahun di Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Perselisihan ini bukan hanya tentang siapa yang mendapat lebih banyak subsidi, tetapi juga tentang bagaimana aturan WTO mengatur subsidi dalam industri berteknologi tinggi. Uni Eropa memberikan *launch aid* pembiayaan peluncuran pesawat kepada Airbus.¹ Sementara itu, pemerintah Amerika Serikat memberikan berbagai bentuk bantuan kepada Boeing, termasuk kontrak pertahanan dan insentif pajak di berbagai negara bagian. Kedua belah pihak

¹ Suherman, A. M. (2012). Dispute Settlement Body-WTO dalam Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-42 No. 1*, 1-28.

kemudian saling menuduh bahwa subsidi tersebut melanggar *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement)*.

Masalahnya, aturan mengenai subsidi dalam SCM Agreement ternyata tidak sepenuhnya jelas ketika diterapkan pada industri teknologi tinggi. Banyak ketentuan yang dapat ditafsirkan berbeda atau tidak menjelaskan secara rinci batasan subsidi dalam sektor ini. Inilah yang disebut sebagai “ambiguity” atau ambiguitas regulasi. Ambiguitas ini muncul karena WTO tidak secara spesifik mengatur dukungan negara terhadap industri yang sangat padat modal dan berisiko tinggi.² Akibatnya, negara dapat berargumen bahwa dukungan mereka masih dalam batas wajar. Sengketa Airbus–Boeing memperlihatkan bahwa setiap pihak memiliki interpretasi berbeda tentang apa yang dianggap sebagai subsidi yang “merugikan”. Selain itu, perkembangan industri teknologi tinggi jauh lebih cepat dibandingkan perkembangan regulasi perdagangan internasional. Ini membuat aturan WTO sering tertinggal dan tidak mampu memberikan kepastian hukum yang memadai. Langkah negara memberi dukungan finansial pada perusahaan teknologi kadang dipandang sebagai kebutuhan nasional, bukan pelanggaran.

Dalam sengketa Airbus–Boeing, panel WTO pada beberapa tahap menyatakan bahwa baik Uni Eropa maupun Amerika Serikat sama-sama memberikan subsidi yang melanggar ketentuan. Namun, proses pembuktiannya sangat rumit. Panel harus menilai dampak subsidi terhadap persaingan global, sesuatu yang tidak mudah dilakukan untuk industri modern seperti penerbangan. Kompleksitas ini menunjukkan bahwa aturan SCM Agreement masih terlalu umum. Aturan itu dibuat pada tahun 1990-an. Ketika perkembangan teknologi belum secepat saat ini. Dalam konteks sekarang, dukungan negara untuk inovasi menjadi kebutuhan global, bukan sekadar strategi persaingan ekonomi. Masalah lain adalah sulitnya menentukan mana subsidi yang “mengganggu” pasar dan mana yang “diperbolehkan”. Dalam sektor teknologi tinggi, subsidi sering dianggap sebagai bentuk investasi negara untuk keamanan dan kepentingan jangka panjang. Perdebatan pun muncul ketika subsidi yang sama juga membuat perusahaan domestik lebih kuat dari pesaingnya di pasar global. Di sinilah letak kelemahan sistem WTO: aturan yang terlalu umum membuat interpretasinya menjadi fleksibel. Fleksibilitas ini sering dimanfaatkan negara besar untuk membenarkan kebijakan mereka. Sengketa Airbus–Boeing memperlihatkan bahwa negara berkuasa sering menggunakan celah aturan ini untuk mempertahankan keunggulan industrinya.

Sengketa ini juga menunjukkan ketidakmampuan WTO untuk memberikan penyelesaian sengketa yang cepat dan efektif. Prosesnya berlangsung bertahun-tahun, dan ketika putusan keluar, kondisi pasar sudah berubah. Industri penerbangan berkembang begitu cepat sehingga putusan WTO sering dianggap terlalu terlambat untuk memiliki dampak nyata. Di sisi lain, sengketa Airbus–Boeing memberikan pelajaran penting bahwa transparansi subsidi sangat penting dalam menjaga persaingan yang sehat. Tanpa keterbukaan, sulit bagi negara lain untuk menilai apakah subsidi tersebut melanggar aturan atau tidak. Kasus ini juga memperlihatkan bahwa negara maju cenderung menggunakan subsidi sebagai alat kompetisi global, meskipun mereka sendiri mendorong liberalisasi perdagangan. Hal ini menunjukkan adanya inkonsistensi antara sikap normatif negara dalam forum internasional dengan kebijakan industri mereka sendiri.³ Banyak akademisi menilai bahwa aturan WTO harus diperbarui untuk mengakomodasi kebutuhan industri teknologi tinggi. Tanpa perubahan, sengketa serupa akan terus muncul, tidak hanya antara AS dan UE tetapi juga antara negara lain yang sedang berkompetisi di sektor strategis seperti mobil listrik atau energi hijau.

² Manalu, A. E., Sembiring, A., Matanari, D., Sinaga, P., & Munthe, Y. (2024). Peran WTO dalam penyelesaian sengketa perdagangan internasional. *HUMANITAS: Jurnal Humaniora, Sosial dan Bisnis*, 2(11), 1695-1701.

³ Solikhin, R. (2023). Sistem Penyelesaian Sengketa Dagang Internasional dalam Kerangka WTO: Mekanisme, Efektivitas Pelaksanaan Putusan dan Tindakan Retaliasi sebagai Upaya Pemulihan Hak. *Padjajaran Law Review*, 11(1), 114-127.

Ambiguitas regulasi subsidi juga menimbulkan dampak lebih luas terhadap negara berkembang. Negara berkembang sering kali tidak memiliki kemampuan fiskal untuk memberikan subsidi besar. Jika aturan subsidi tidak jelas, mereka dapat dirugikan oleh negara-negara kuat yang memiliki ruang lebih untuk memberikan dukungan finansial. Sengketa Airbus–Boeing memberi gambaran bahwa regulasi perdagangan internasional membutuhkan kejelasan lebih besar agar persaingan tetap adil. Ketidakjelasan aturan justru menimbulkan perselisihan berkepanjangan yang menghabiskan anggaran negara, waktu, dan stabilitas industri. Di sektor penerbangan, inovasi adalah faktor utama keberhasilan. Tanpa subsidi, perusahaan sering kali tidak mampu mengembangkan teknologi baru. Namun, ketika subsidi terlalu besar, itu dapat merusak persaingan. WTO harus mampu menyeimbangkan dua hal ini melalui regulasi yang lebih spesifik dan adaptif.

Sengketa ini juga memperlihatkan bahwa pengaturan subsidi harus mempertimbangkan konteks industri, tidak hanya rumusan hukum yang kaku. Regulasi modern seharusnya fleksibel tetapi tetap memberikan batasan jelas agar negara tidak memanipulasi celah hukum. Dengan melihat dinamika kasus Airbus–Boeing, jelas bahwa SCM Agreement memerlukan revisi agar dapat mengikuti perkembangan zaman. Aturan yang lebih detail dan khusus untuk sektor teknologi tinggi akan membantu menciptakan persaingan yang lebih sehat antarnegara. Oleh karena itu, sengketa Airbus–Boeing bukan sekadar perselisihan dua perusahaan besar, tetapi juga simbol dari perlunya pembaruan regulasi perdagangan internasional. Tanpa perubahan, aturan WTO akan terus tertinggal dan tidak mampu memberikan kepastian hukum di era persaingan teknologi global yang semakin kompleks.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu metode yang menelaah hukum sebagai norma tertulis melalui kajian terhadap perjanjian internasional, prinsip-prinsip hukum, doktrin para ahli, serta putusan WTO yang relevan. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis terhadap aturan subsidi dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement)* dan bagaimana ketentuan tersebut ditafsirkan dalam penyelesaian sengketa internasional. Dengan pendekatan ini, penelitian mengevaluasi sejauh mana norma WTO memberikan kejelasan dalam pengaturan subsidi, khususnya pada sektor berteknologi tinggi seperti industri pesawat terbang.

Selain itu, penelitian ini juga meninjau berbagai putusan panel dan Appellate Body dalam sengketa Airbus–Boeing (DS316 dan DS353), serta literatur ilmiah seperti jurnal dan buku yang membahas hukum perdagangan internasional, subsidi, dan industrial policy. Analisis terhadap putusan serta doktrin hukum digunakan untuk melihat bagaimana ambiguitas dalam SCM Agreement muncul dalam praktik, sekaligus menilai efektifitas pengaturan WTO dalam menyelesaikan perselisihan subsidi antara Uni Eropa dan Amerika Serikat. Pendekatan ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai kelemahan normatif dalam regulasi subsidi WTO di era persaingan teknologi tinggi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bentuk dan Karakteristik Subsidi Teknologi Tinggi Airbus–Boeing dan Ambiguitas SCM Agreement

Subsidi yang diberikan Uni Eropa kepada Airbus dan Amerika Serikat kepada Boeing merupakan salah satu contoh paling kompleks dari kebijakan industri modern. Berbeda dengan sektor seperti tekstil atau makanan, industri pesawat komersial memerlukan modal ratusan miliar dolar, riset bertahun-tahun, serta kapasitas teknologi nasional. Hal ini membuat dukungan pemerintah hampir selalu hadir, namun bentuknya sering tidak jelas apakah merupakan subsidi yang melanggar aturan WTO atau

sekadar strategi negara dalam memperkuat daya saing industri strategisnya.⁴ Salah satu bentuk bantuan utama Uni Eropa adalah *launch aid*, yang secara sederhana dapat dipahami sebagai pinjaman berbasis risiko. Pemerintah mensponsori biaya riset dan pengembangan Airbus, lalu perusahaan akan mengembalikannya melalui persentase penjualan pesawat jika proyeknya sukses. Jika gagal, kewajiban pembayarannya jauh berkurang. Skema ini terlihat seperti investasi negara, tetapi secara fungsi sering dianggap sebagai subsidi karena meringankan risiko komersial Airbus secara signifikan. Karakteristik utama *launch aid* yang memicu perdebatan adalah struktur pembayarannya yang tidak mengikuti prinsip pasar. Di pasar komersial, risiko proyek bernilai tinggi biasanya dibarengi bunga tinggi pula. Namun dalam skema *launch aid*, bunga sering kali lebih rendah dari rate komersial. Hal inilah yang membuat AS menilai bahwa UE memberikan keunggulan kompetitif kepada Airbus yang tidak dapat diperoleh dari skema pendanaan swasta biasa.

Selain *launch aid*, Uni Eropa juga menyediakan berbagai dukungan berupa infrastruktur, fasilitas riset bersama, pelatihan tenaga kerja khusus, dan akses terhadap kebijakan ekonomi negara anggota. Semua bentuk dukungan ini secara individu tampak seperti kebijakan domestik biasa, tetapi jika dikombinasikan, mereka menciptakan “lingkungan subsidi tidak langsung” yang sulit dibedakan dari subsidi klasik yang secara jelas ditransfer dalam bentuk uang. Sebaliknya, Amerika Serikat memberikan bantuan kepada Boeing dalam bentuk yang lebih tersembunyi. Sebagian besar dukungan datang dari kontrak riset pertahanan melalui NASA dan Departemen Pertahanan. Kontrak-kontrak ini dilakukan dengan alasan kepentingan militer dan keamanan nasional, tetapi hasil risetnya sering digunakan dalam sektor komersial, termasuk desain pesawat, teknologi material, dan sistem navigasi. Masalah muncul ketika teknologi yang dikembangkan untuk kepentingan militer ternyata dipakai oleh Boeing untuk pesawat komersial seperti 787 *Dreamliner*. UE berpendapat bahwa penggunaan teknologi militer dengan pendanaan negara memberikan keuntungan tidak langsung bagi Boeing. Namun, karena sifatnya bukan transfer uang, WTO kesulitan menetapkan apakah keuntungan tersebut masuk kategori subsidi. Bentuk subsidi lain yang diberikan Amerika Serikat ialah insentif pajak besar-besaran, khususnya dari Negara Bagian Washington. *Tax break* bernilai miliaran dolar diberikan untuk memastikan Boeing tetap memproduksi pesawat di wilayah tersebut. Walaupun setiap negara berhak menetapkan kebijakan pajak, masalah muncul ketika insentif itu menciptakan efek distorsi perdagangan internasional. Insentif pajak ini sering dianggap sebagai “*subsidy by foregone revenue*”, yaitu subsidi yang tidak diberikan secara langsung, tetapi muncul karena pemerintah memilih tidak mengambil pendapatan yang seharusnya diterima. SCM Agreement memasukkan bentuk ini dalam definisi subsidi, namun mekanisme penilaiannya tidak dijelaskan secara rinci, sehingga banyak sekali area abu-abu. WTO menghadapi dilema: bagaimana menilai keuntungan yang berbentuk teknologi, fasilitas riset, atau pengurangan beban pajak, padahal definisi subsidi dalam SCM Agreement lebih cocok untuk transfer dana langsung? Inilah sumber utama ambiguitas pengaturan subsidi teknologi tinggi.

Ambiguitas lainnya adalah terkait penilaian “*benefit*”. Apakah keuntungan yang diperoleh perusahaan dari penggunaan fasilitas riset negara dianggap *benefit finansial*? Tidak ada definisi rinci mengenai bentuk *benefit* non-finansial. Padahal, dalam industri penerbangan, keuntungan terbesar justru berasal dari teknologi dan riset, bukan uang tunai. Subsidi di sektor teknologi tinggi juga bersifat jangka panjang. Pemerintah UE atau AS tidak memberikan bantuan dalam satu tahun saja, melainkan dalam rentang waktu 5–20 tahun. Dampaknya tidak terlihat langsung, sehingga sulit menentukan kapan subsidi “mempengaruhi” pasar dan kapan tidak. Aturan WTO tidak memiliki mekanisme evaluasi jangka panjang semacam ini. Dalam sengketa Airbus–Boeing, panel WTO beberapa kali kesulitan

⁴ Wowor, K. J. (2021). Penyelesaian Sengketa Dagang Internasional Dalam Sistem Pengaturan World Trade Organization (WTO). *Lex Privatum*, 9(2).

membuktikan bahwa subsidi tertentu benar-benar mengakibatkan dampak negatif bagi pihak lain. Sektor penerbangan memiliki dinamika pasar yang sangat besar dan dipengaruhi oleh berbagai faktor, sehingga menilai dampak subsidi secara tepat memerlukan pendekatan yang lebih fleksibel sesuatu yang tidak sepenuhnya disediakan oleh SCM Agreement. Uni Eropa berpendapat bahwa launch aid adalah praktik yang legal karena terdapat kewajiban pengembalian. Namun AS berpendapat bahwa mekanisme risk-sharing tidak mungkin dianggap pinjaman komersial. Perbedaan interpretasi ini menunjukkan bahwa SCM Agreement tidak menyediakan standar evaluasi yang cukup spesifik untuk industri berteknologi tinggi.

Di sisi AS, pemerintah berargumen bahwa kontrak riset pertahanan merupakan bagian dari kebijakan nasional yang tidak dimaksudkan untuk memberikan keuntungan komersial. Uni Eropa menolak argumen tersebut, dengan alasan bahwa meskipun tujuan awalnya militer, hasil risetnya tetap digunakan untuk pesawat komersial. Lagi-lagi, SCM Agreement tidak memberikan panduan eksplisit terkait situasi ini. Subsidi jenis ini juga sulit dipisahkan dari kebijakan publik. Pemerintah sering ingin mempertahankan industri strategis yang menjadi simbol kemampuan teknologi nasional. Akibatnya, setiap bentuk dukungan terhadap Airbus atau Boeing sering dibalut istilah seperti “inovasi”, “kompetitif global”, atau “keamanan nasional”, membuat batas antara subsidi legal dan ilegal semakin kabur. Baik Airbus maupun Boeing tidak mungkin bersaing secara global tanpa dukungan pemerintah. Model bisnis mereka menuntut biaya awal sangat besar yang mustahil dibiayai oleh modal swasta murni. Realitas ini memperlihatkan bahwa aturan WTO tidak sepenuhnya dirancang untuk menghadapi industri di mana ketergantungan pada pemerintah merupakan bagian bawaan dari sistemnya. WTO secara prinsip ingin menciptakan perdagangan bebas yang adil.⁵ Namun dalam praktiknya, ketika negara besar seperti AS dan UE terlibat, penilaian terhadap subsidi tidak hanya bersifat hukum, tetapi juga politis. Dalam kasus Airbus-Boeing, kedua pihak sama-sama memberikan subsidi tetapi tetap saling menuduh. Hal ini memperlihatkan bahwa SCM Agreement sangat mudah menjadi alat politik, bukan hanya alat hukum.

Ambiguitas semakin terlihat ketika panel WTO harus menilai apakah sebuah subsidi “spesifik”. Aturannya menyatakan subsidi dianggap melanggar jika diberikan hanya kepada industri tertentu. Namun AS berargumen bahwa banyak kontrak riset diberikan kepada berbagai industri, bukan hanya Boeing. Sementara UE menilai bahwa Boeing tetap menjadi penerima manfaat utama. Ketidakjelasan definisi inilah yang memperumit penyelesaian sengketa. Uni Eropa juga mengkritik bahwa SCM Agreement tidak memberikan perlakuan khusus untuk *R&D subsidies*. Di sektor teknologi tinggi, subsidi R&D adalah hal yang normal dan bahkan dianjurkan. Namun peraturan WTO tidak membedakan secara jelas antara subsidi yang bertujuan mendorong inovasi dengan subsidi yang memicu distorsi pasar global. Karakteristik lain yang menyebabkan ambiguitas adalah kompleksitas rantai pasok. Pesawat komersial tidak hanya diproduksi di satu negara; komponennya berasal dari puluhan negara. Dengan demikian, ketika subsidi diberikan, dampaknya menyebar ke seluruh dunia. Aturan WTO yang masih berbasis negara tidak sepenuhnya cocok dengan realitas industri global. Di sisi Boeing, pemerintah AS mengklaim bahwa dukungan berupa *tax incentive* diperlukan untuk menjaga lapangan pekerjaan domestik. Namun argumen ini ditolak oleh UE karena efeknya tetap menurunkan biaya produksi Boeing secara signifikan. Ini menunjukkan bahwa prinsip legalitas subsidi dalam WTO sering kali ditentukan oleh perspektif politik masing-masing negara.

WTO sempat menyatakan beberapa jenis launch aid melanggar aturan karena tidak mengikuti prinsip komersial. Namun UE membela diri bahwa tidak ada lembaga keuangan swasta yang mau menanggung risiko tersebut, sehingga pemerintah harus turun tangan. SCM Agreement tidak

⁵ Padin, A., Khafifatunnisa, S. D., Genarista Ester Ruth, M. M., Pradana, M., & Arfifi, R. (2023). PENYELESAIAN SENGKETA PERDATA INTERNASIONAL MELALUI METODE ARBITRASE. *Synergy: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 1(03), 100-108.

menyediakan mekanisme evaluasi risiko yang realistis untuk sektor teknologi tinggi, sehingga panel harus membuat interpretasi sendiri. Di sisi AS, panel menemukan bahwa akses Boeing terhadap fasilitas riset NASA memberikan keuntungan yang signifikan. Namun karena SCM Agreement tidak mengatur secara eksplisit bentuk “akses fasilitas publik”, penilaian panel menjadi rentan diperdebatkan. Ini memperlihatkan bahwa definisi kontribusi keuangan dalam SCM Agreement membutuhkan pembaruan. Karakteristik lain dari subsidi teknologi tinggi adalah sifatnya yang sering tidak dapat diukur secara angka. Misalnya, nilai teknologi yang diberikan NASA kepada Boeing tidak bisa dihitung hanya dengan “biaya riset”. Teknologi tersebut bisa menghasilkan miliaran dolar keuntungan di masa depan. SCM Agreement tidak menyediakan formula penilaian manfaat jangka panjang seperti ini. Kesulitan lain adalah perbedaan sistem politik. Uni Eropa terdiri dari banyak negara anggota, masing-masing dengan skema subsidi berbeda. Sementara AS adalah negara federal yang memberikan insentif melalui negara bagian. WTO pada dasarnya bekerja dengan model hukum negara tunggal, sehingga penyelesaian sengketa melibatkan lapisan birokrasi yang sangat rumit. Ambiguitas aturan WTO menyebabkan kedua pihak sama-sama menggugat dan menang di beberapa bagian sengketa. Airbus terbukti menerima subsidi yang dianggap “melanggar”, begitu pula Boeing. Hal ini menunjukkan bahwa aturan subsidi WTO tidak cukup tajam untuk memberikan kepastian hukum ketika industri melibatkan teknologi maju dan struktur pendanaan kompleks. Konstruksi hukum SCM Agreement yang kaku membuat panel harus melakukan interpretasi kreatif dalam memahami kasus seperti Airbus–Boeing. Padahal, interpretasi kreatif bukan tujuan awal pembuatan perjanjian internasional justru seharusnya ada kejelasan. Ketergantungan pada interpretasi inilah yang memperlihatkan kelemahan struktural aturan WTO.

Secara keseluruhan, bentuk subsidi yang diterima Airbus dan Boeing menunjukkan bahwa pengaturan WTO terlalu umum dan tidak dirancang untuk menghadapi industri strategis modern. Ketika subsidi tidak selalu berupa transfer uang, tetapi berupa teknologi, fasilitas riset, atau pengurangan risiko, definisi-definisi dalam SCM Agreement menjadi kurang efektif. Industri pesawat terbang juga sangat dipengaruhi geopolitik.⁶ AS dan UE menginginkan dominasi teknologi global. Inilah alasan mengapa kedua pihak akan selalu memperdebatkan bentuk dukungan lawan sebagai “subsidi terlarang”. WTO tidak memiliki mekanisme yang cukup kuat untuk memisahkan kepentingan politik dari penilaian hukum.

Dengan demikian, bentuk dan karakteristik subsidi teknologi tinggi yang diberikan kepada Airbus dan Boeing memperlihatkan bahwa aturan subsidi WTO tidak cukup jelas untuk mengatur industri modern. Ambiguitas dalam definisi kontribusi keuangan, benefit, spesifisitas, serta dampak jangka panjang membuat SCM Agreement sulit diterapkan secara objektif. Sengketa Airbus–Boeing pada akhirnya menjadi bukti nyata bahwa WTO perlu memperbarui regulasinya agar lebih sesuai dengan konteks industri berteknologi tinggi saat ini.

Sengketa Airbus–Boeing mengenai aturan subsidi dalam WTO yang masih belum jelas dan belum memadai untuk mengatur praktik subsidi di industri berteknologi tinggi.

Sengketa Airbus–Boeing sering disebut sebagai “kasus legendaris” dalam sejarah WTO karena membuka mata dunia tentang satu masalah besar: aturan subsidi WTO ternyata tidak sesederhana yang dibayangkan. Banyak ketentuan dalam SCM Agreement yang terlihat jelas di atas kertas, tetapi ketika diterapkan pada industri teknologi tinggi seperti pesawat terbang, justru menghasilkan perdebatan panjang dan tafsir berbeda. Salah satu alasan kenapa aturan WTO terlihat tidak cukup memadai adalah

⁶ Hasudungan, S. E. (2022). *Penyelesaian Sengketa Antara Indonesia Dengan Uni Eropa Perihal Larangan Ekspor Bijih Nikel Dalam Perspektif Hukum Perdagangan Internasional (Kasus Ekspor Bijih Nikel Dalam Perkara Nomor DS592)* (Doctoral dissertation, Universitas Kristen Indonesia).

karena industri teknologi tinggi memiliki karakter yang sangat kompleks.⁷ Industri seperti penerbangan membutuhkan biaya riset bertahun-tahun, teknologi yang super canggih, dan modal besar yang hampir mustahil dipenuhi perusahaan tanpa campur tangan pemerintah. SCM Agreement dibuat dengan asumsi umum bahwa subsidi yang mengganggu persaingan harus dibatasi. Namun, pembuat aturan sepertinya tidak membayangkan skenario seperti Airbus–Boeing, di mana persaingan teknologi tinggi bukan hanya soal bisnis, tetapi juga kebanggaan nasional dan kepentingan strategis negara. Ketika Uni Eropa memberi dukungan *launch aid* kepada Airbus, mereka berargumen bahwa itu bukan subsidi yang merugikan melainkan investasi jangka panjang. Sementara Amerika Serikat menganggapnya subsidi berbahaya yang mendistorsi pasar. Dari sini saja sudah terlihat bahwa definisi subsidi “yang merugikan” sangat subjektif.

Di sisi lain, ketika AS memberi Boeing berbagai keringanan pajak dan fasilitas negara, mereka menyebutnya sebagai dukungan yang “umum diberikan kepada semua perusahaan”. Namun, Uni Eropa melihatnya sebagai perlakuan istimewa yang membuat Boeing mendapatkan keuntungan yang tidak wajar. WTO menghadapi kesulitan besar saat menilai bentuk subsidi ini, karena peraturannya tidak secara jelas membedakan antara subsidi teknologi tinggi yang sifatnya perlu untuk pengembangan industri dan subsidi yang benar-benar dibuat untuk menghapuskan kompetitor. Akibatnya, panel WTO harus melakukan interpretasi panjang, membaca ulang aturan, dan membuat analisis yang sangat detail setiap kali memutus sengketa. Sayangnya, proses ini malah memperlihatkan bahwa aturan subsidi memang masih “kurang memadai”. Ambiguitas pertama muncul dari definisi *specificity*. SCM Agreement mengatakan bahwa subsidi dianggap spesifik bila hanya diberikan kepada kelompok tertentu. Masalahnya, di industri teknologi tinggi, hampir semua program bantuan negara memang hanya ditujukan untuk satu industri saja. Jadi, bagaimana membedakan subsidi strategis dan subsidi ilegal? Ambiguitas kedua terkait konsep *benefit*. WTO perlu menentukan apakah bantuan pemerintah benar-benar memberi keuntungan tambahan pada perusahaan. Namun, mengukur “keuntungan” dalam industri teknologi tinggi tidak semudah menghitung selisih harga barang, karena manfaatnya sering muncul bertahun-tahun kemudian dalam bentuk inovasi atau kapasitas produksi.

Ambiguitas ketiga adalah soal *causation*, yaitu apakah subsidi tersebut betul-betul menyebabkan kerugian pada pesaing. Dalam transaksi global yang sangat kompleks, sulit sekali membuktikan bahwa satu jenis bantuan negara berdampak langsung pada penurunan penjualan pihak lain. Sengketa Airbus–Boeing akhirnya memperlihatkan bahwa panel WTO sangat mungkin memberikan penafsiran yang berbeda-beda antar kasus, karena tidak adanya pedoman yang benar-benar spesifik tentang subsidi teknologi tinggi. Ketidakjelasan aturan ini membuat kedua pihak Uni Eropa dan Amerika Serikat merasa bahwa diri mereka benar. Mereka sama-sama berpegang pada celah aturan yang bisa ditafsirkan sesuai kepentingan masing-masing. Bahkan dalam putusan WTO, ada beberapa hal yang dicap sebagai subsidi ilegal, sementara beberapa lainnya dianggap legal. Ketidakkonsistenan ini semakin menunjukkan betapa sulitnya menerapkan aturan subsidi WTO pada industri yang sangat strategis. Hal ini kemudian menimbulkan ketidakpastian hukum, di mana negara-negara lain yang ingin mengembangkan industri berteknologi tinggi menjadi takut salah langkah, karena aturan WTO belum memberikan batasan yang benar-benar jelas. Di sisi lain, negara-negara berkembang juga menjadi bingung. Mereka ingin membangun industri tinggi seperti pesawat, chip, atau energi baru, tetapi takut dianggap memberikan subsidi berlebihan oleh WTO. Padahal negara maju seperti AS dan Uni Eropa ternyata melakukan hal yang sama.

⁷ Permana, R. B. (2023). Penyelesaian Sengketa Dalam Perjanjian Perdagangan Megaregional: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Agreement. *Arena Hukum*, 16(1), 147-172.

Dengan kata lain, sengketa Airbus–Boeing mengungkapkan adanya “ketidakseimbangan” dalam aturan WTO: negara besar dengan kekuatan politik kuat bisa membela subsidinya, tetapi negara kecil sering kali tidak punya kapasitas untuk berdebat di forum internasional. Tidak hanya itu, ketidakjelasan aturan subsidi juga membuat proses penyelesaian sengketa menjadi sangat panjang. Sengketa Airbus–Boeing berlangsung puluhan tahun, dan itu bukan hal yang ideal bagi sistem perdagangan global yang seharusnya cepat dan efisien. Selain lamanya proses, muncul juga pertanyaan mengenai efektivitas sanksi. WTO memperbolehkan kedua pihak saling memberikan tarif balasan, tapi tindakan ini malah memperburuk hubungan dagang dan tidak menyelesaikan akar masalah.⁸ Sengketa ini juga memunculkan kesadaran bahwa WTO perlu merevisi atau memperjelas aturan subsidinya, karena model ekonominya sudah tidak sesuai dengan perkembangan teknologi modern yang sangat cepat. Dalam konteks persaingan global saat ini, subsidi justru menjadi alat kebijakan industri yang biasa digunakan negara untuk mempertahankan daya saing. Artinya, aturan WTO tentang larangan subsidi mungkin sudah terlalu kaku.

Beberapa akademisi bahkan berpendapat bahwa WTO seharusnya membedakan antara subsidi yang mendorong inovasi dan subsidi yang merusak persaingan. Namun, definisi “inovasi” sendiri masih menjadi perdebatan. Tantangan berikutnya adalah bahwa industri teknologi tinggi memiliki siklus hidup yang panjang. Dana yang diberikan pemerintah biasanya tidak menghasilkan keuntungan dalam waktu dekat. Situasi ini sulit diukur dengan pendekatan hukum WTO yang lebih cocok untuk industri dengan siklus produksi cepat. Sengketa Airbus–Boeing menunjukkan bagaimana negara-negara besar menggunakan subsidi sebagai strategi jangka panjang, bukan untuk mematikan pesaing jangka pendek. WTO tidak memiliki instrumen memadai untuk menilai subsidi semacam ini. Ambiguitas tersebut menimbulkan kekhawatiran bahwa WTO menjadi tidak relevan dalam menghadapi persaingan teknologi besar seperti kecerdasan buatan, energi baru, atau industri pertahanan. Bahkan setelah puluhan tahun, putusan WTO dalam kasus ini tidak serta-merta menyelesaikan perbedaan pandangan antara Uni Eropa dan AS. Mereka tetap mempertahankan argumen masing-masing bahwa subsidi mereka legal dan wajar.⁹

Melalui kasus ini, terlihat bahwa aturan subsidi WTO tidak memberikan standar penilaian yang benar-benar objektif untuk industri berteknologi tinggi. Banyak aspek yang masih kabur dan sangat bergantung pada interpretasi panel. Ketidakjelasan ini juga membuat penegakan hukumnya tidak konsisten. Putusan dalam DS316 dan DS353 tidak sepenuhnya simetris, meskipun keduanya menyangkut jenis industri yang sama dan praktik subsidi yang mirip. Dalam jangka panjang, ketidakjelasan ini berpotensi menurunkan legitimasi WTO sebagai pengawas perdagangan internasional karena banyak negara kini menganggap aturan subsidi tidak lagi relevan dengan kebutuhan ekonomi modern. Maka dari itu, banyak ahli menilai bahwa sengketa Airbus–Boeing adalah sinyal kuat bahwa WTO membutuhkan reformasi besar, terutama dalam hal pengaturan subsidi strategis dan teknologi tinggi. Singkatnya, sengketa Airbus–Boeing menjadi bukti nyata bahwa aturan subsidi WTO masih belum memadai. Ketidakjelasan definisi, ukuran manfaat, dan pembuktian dampak membuat regulasi tersebut sulit diterapkan pada industri berteknologi tinggi. Akibatnya, industri seperti penerbangan menjadi contoh nyata bagaimana WTO gagal memberikan kepastian hukum yang dibutuhkan dalam persaingan global modern.¹⁰

⁸ Sutrisno, N. (2020). *Subsidy control in WTO case study: United States–Measures affecting trade-in large civil aircraft–second complaint*.

⁹ Padin, A., Khafifatunnisa, S. D., Genarista Ester Ruth, M. M., Pradana, M., & Arfifi, R. (2023). PENYELESAIAN SENGKETA PERDATA INTERNASIONAL MELALUI METODE ARBITRASE. *Synergy: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 1(03), 100-108.

¹⁰ Nainggolan, D. P. A. (2025). Perlindungan Hukum Korban Kecelakaan Pesawat Lintas Negara Berdasarkan Hukum Udara Internasional dan Montreal Convention 1999 (Studi Kasus Air India AI-171 Tahun 2025). *Jurnal Penelitian Ilmiah Multidisipliner*, 1(04), 985-1000.

SIMPULAN

Sengketa Airbus–Boeing membuktikan secara jelas bahwa aturan subsidi dalam SCM Agreement belum mampu mengakomodasi karakter unik industri berteknologi tinggi. Ketentuan mengenai *specificity*, *benefit*, dan *adverse effects* dibuat dengan pendekatan yang terlalu umum dan kurang mempertimbangkan sifat pendanaan jangka panjang serta kebutuhan riset besar yang tersedia di sektor seperti penerbangan. Akibatnya, penilaian WTO terhadap subsidi dari Uni Eropa maupun Amerika Serikat dalam kasus ini sering menimbulkan perdebatan karena bergantung pada interpretasi panel terhadap konsep hukum yang belum memiliki batasan tegas. Aturan subsidi menyebabkan inkonsistensi putusan dan ketidakpastian hukum bagi negara-negara lain yang ingin mengembangkan industri strategis. Putusan DS316 dan DS353 bahkan menunjukkan bahwa panel WTO dapat mengambil pendekatan yang berbeda terhadap kasus yang secara struktur sangat mirip. Situasi ini bukan hanya melemahkan kredibilitas WTO, tetapi juga menimbulkan kekhawatiran bahwa negara maju dapat menggunakan celah regulasi untuk mempertahankan keunggulan industrinya, sementara negara berkembang ragu memberikan subsidi strategis karena takut melanggar ketentuan WTO. Dengan demikian, sengketa Airbus–Boeing menjadi bukti bahwa WTO perlu melakukan pembaruan substansial terhadap regulasi subsidinya agar lebih relevan dengan dinamika persaingan teknologi global.

SARAN

WTO perlu melakukan reformasi terhadap SCM Agreement, terutama dengan memperjelas definisi subsidi yang dapat diterima dalam sektor berteknologi tinggi. Perbedaan antara subsidi yang mendorong inovasi dan subsidi yang merusak persaingan harus diberikan batasan yang lebih konkret sehingga tidak menimbulkan interpretasi ganda. Reformasi ini penting agar negara dapat mengembangkan industri strategis tanpa harus selalu terancam sengketa internasional. WTO perlu memperkenalkan mekanisme evaluasi yang lebih modern dalam menilai *benefit* dan *causation*. Pengukuran dampak subsidi pada industri teknologi tinggi tidak dapat disamakan dengan industri umum, karena manfaatnya bersifat jangka panjang dan tidak selalu dapat dilihat dari harga pasar. Standardisasi evaluasi ini akan mengurangi subjektivitas dan meningkatkan konsistensi putusan penyelesaian sengketa. Negara-negara anggota perlu mendorong dialog terbuka mengenai kebijakan industri, terutama terkait subsidi strategis yang dibutuhkan untuk mencapai kemajuan teknologi. Tanpa dialog ini, setiap negara akan terus saling menuduh dan memanfaatkan celah aturan. Dengan adanya kejelasan norma dan kesepakatan bersama, WTO dapat kembali menjalankan fungsinya sebagai institusi yang memberikan kepastian hukum dalam perdagangan internasional.

REFERENSI

- Hasudungan, S. E. (2022). *Penyelesaian Sengketa Antara Indonesia Dengan Uni Eropa Perihal Larangan Ekspor Bijih Nikel Dalam Perspektif Hukum Perdagangan Internasional (Kasus Ekspor Bijih Nikel Dalam Perkara Nomor DS592)* (Doctoral dissertation, Universitas Kristen Indonesia).
- Manalu, A. E., Sembiring, A., Matanari, D., Sinaga, P., & Munthe, Y. (2024). Peran WTO dalam penyelesaian sengketa perdagangan internasional. *HUMANITIS: Jurnal Homaniora, Sosial dan Bisnis*, 2(11), 1695-1701.
- Nainggolan, D. P. A. (2025). Perlindungan Hukum Korban Kecelakaan Pesawat Lintas Negara Berdasarkan Hukum Udara Internasional dan Montreal Convention 1999 (Studi Kasus Air India AI-171 Tahun 2025). *Jurnal Penelitian Ilmiah Multidisipliner*, 1(04), 985-1000.

-
- Padin, A., Khafifatunnisa, S. D., Genarista Ester Ruth, M. M., Pradana, M., & Arfifi, R. (2023). PENYELESAIAN SENGKETA PERDATA INTERNASIONAL MELALUI METODE ARBITRASE. *Synergy: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 1(03), 100-108.
- Permana, R. B. (2023). Penyelesaian Sengketa Dalam Perjanjian Perdagangan Megaregional: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Agreement. *Arena Hukum*, 16(1), 147-172.
- 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), 114-127.
- Suherman, A. M. (2012). Dispute Settlement Body-WTO dalam Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-42 No, 1*, 1-28.
- Sutrisno, N. (2020). *Subsidy control in WTO case study: United States–Measures affecting trade-in large civil aircraft–second complaint*.
- Wowor, K. J. (2021). Penyelesaian Sengketa Dagang Internasional Dalam Sistem Pengaturan World Trade Organization (WTO). *Lex Privatum*, 9(2).