



UNIVERSITAS INDONESIA

**PELAKSANAAN REKOMENDASI PENYELESAIAN SENGKETA
BADAN PENYELESAIAN SENGKETA ORGANISASI
PERDAGANGAN DUNIA DALAM KASUS *KOREA-CERTAIN*
*PAPER***

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada
Fakultas Hukum Universitas Indonesia

**ANNISA ULFAH
0606078866**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM INTERNASIONAL
DEPOK
JANUARI, 2011**

ABSTRAK

Nama : Annisa Ulfah
Program Studi : Ilmu Hukum
Program Kekhususan Hukum tentang Hubungan Internasional
Judul : Pelaksanaan Rekomendasi Penyelesaian Sengketa Badan Penyelesaian Sengketa Organisasi Perdagangan Dunia dalam Kasus *Korea-Certain Paper*

Pokok permasalahan dalam skripsi ini adalah bagaimanakah pelaksanaan rekomendasi Badan Penyelesaian Sengketa Organisasi Perdagangan Dunia apabila negara yang kalah tidak kooperatif. Berdasarkan pokok permasalahan yang telah diuraikan, tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran dan pemecahan dalam bidang hukum perdata internasional khususnya pada masalah perdagangan internasional yang diatur oleh Organisasi Perdagangan Dunia. Adapun yang menjadi tujuan khusus penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui tentang pelaksanaan rekomendasi Badan Penyelesaian Sengketa Organisasi Perdagangan Dunia apabila negara yang kalah tidak kooperatif, terutama Korea dalam kasus *Korea-Certain Paper*. Penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian normatif yang menggunakan data sekunder berupa norma hukum tertulis dan data primer berupa wawancara dengan narasumber. Skripsi ini memaparkan tentang sistem penyelesaian sengketa di Badan Penyelesaian Sengketa Organisasi Perdagangan Dunia, kasus *Korea-Certain Paper* secara singkat, dan pelaksanaan rekomendasi Badan Penyelesaian Sengketa sebagai produk hukumnya. Skripsi ini menyimpulkan bahwa Indonesia, dalam kasus *Korea-Certain Paper*, dapat mengambil beberapa tindakan yang dianggap perlu yang sudah diatur dalam ketentuan Organisasi Perdagangan Dunia apabila Korea tidak kooperatif dalam melaksanakan rekomendasi dari Badan Penyelesaian Sengketa.

Kata kunci:

Rekomendasi, Anti-Dumping, Badan Penyelesaian Sengketa Organisasi Perdagangan Dunia

ABSTRACT

Name : Annisa Ulfah
Study Program : Law
Title : The Implementation of Recommendation of World Trade Organization Dispute Settlement Body in Korea Certain Paper Case

The subject matter in this study is implementation of the recommendations of the World Trade Organization's Dispute Settlement Body if the losing party would not cooperative. Based on that subject matter, the objective of this study is to give contribution of idea and solution in private international law field, especially international trade law governed by World Trade Organization. The specific objective of this study is to understand about the implementation of World Trade Organization Dispute Settlement Body's recommendations if the losing party would not cooperative, especially South Korea in Korea Certain Paper case. This study used normative research methods that use interviews with sources. This study explains about dispute settlement system in World Trade Organization's Dispute Settlement Body, Korea Certain Paper case and the implementation of recommendation. This study concludes that Indonesia, in Korea Certain Paper case, could take action(s) which considered necessary ruled by World Trade Organization if South Korea would not cooperative in implementing recommendation from Dispute Settlement Body.

Key Words:

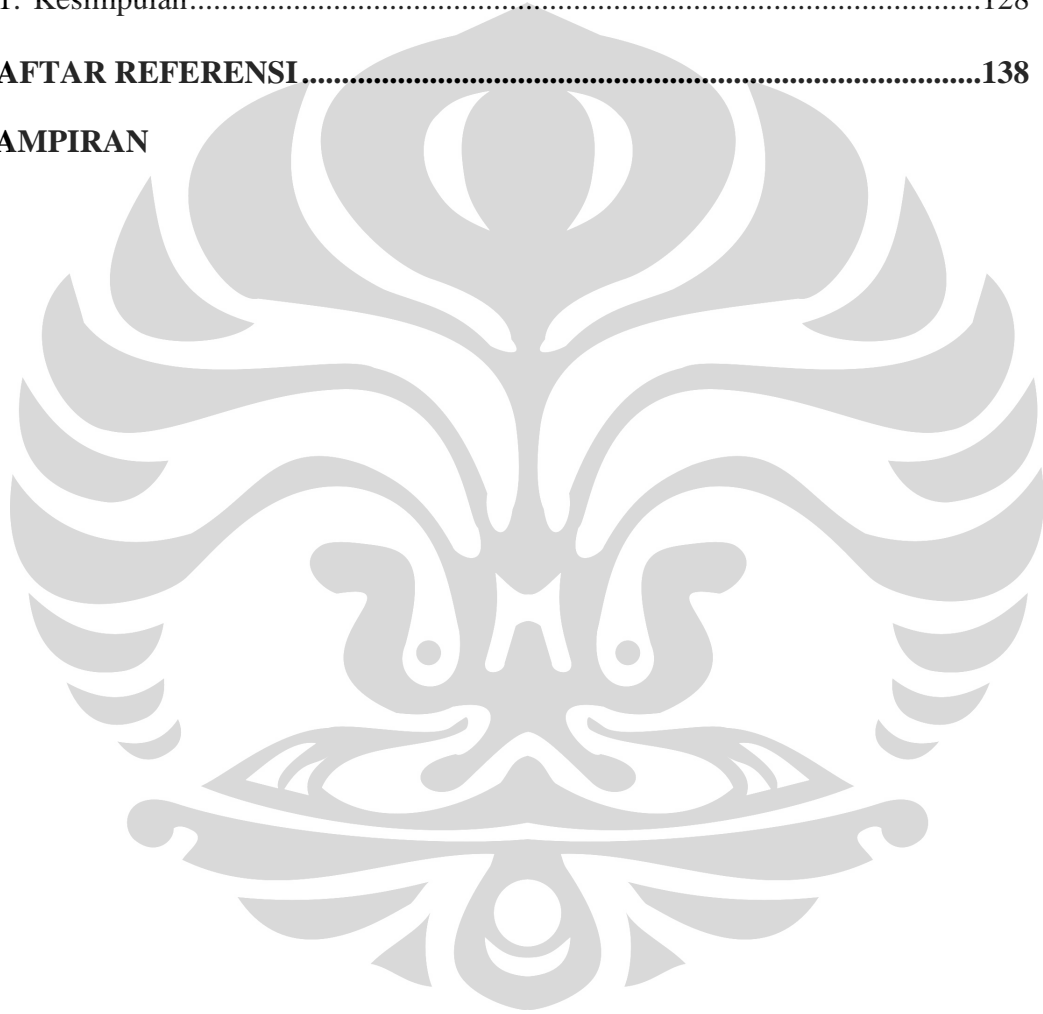
Recommendation, Anti-Dumping, World Trade Organization Dispute Settlement Body

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH.....	vi
ABSTRAK DALAM BAHASA INDONESIA.....	vii
ABSTRAK DALAM BAHASA INGGRIS.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL, TATA ALUR, DAN BAGAN.....	xii
DAFTAR SINGKATAN.....	xv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xvi
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pokok Permasalahan.....	9
1.3. Tujuan Penelitian.....	10
1.4. Kerangka Konseptual.....	10
1.5. Metode Penelitian.....	11
1.6. Sistematika Penulisan.....	13
2. SISTEM PENYELESAIAN SENGKETA DI ORGANISASI PERDAGANGAN DUNIA.....	15
2.1. Negara Anggota dan Sistem Penyelesaian Sengketa Organisasi Perdagangan Dunia.....	15
2.1.1. Persetujuan WTO adalah Perjanjian Internasional	15
2.1.2. Keanggotaan Indonesia dan Korea Selatan	19
2.1.3. Indonesia dan Korea Selatan di DSB.....	20
2.2. Organisasi Perdagangan Dunia sebagai Forum Penyelesaian Sengketa Perdagangan Dunia.....	21
2.2.1. Pengantar.....	21
2.2.2. Kesepakatan Organisasi Perdagangan Dunia tentang Penyelesaian Sengketa.....	22
2.2.3. Direktur Jenderal WTO dan Sekretariat WTO.....	23
2.2.4. Arbiter.....	24
2.2.5. Ahli-ahli.....	25
2.2.6. Badan Penyelesaian Sengketa.....	26
2.2.6.1. Panel.....	27
2.2.6.2. Badan Banding.....	28
2.3. Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Badan Penyelesaian Sengketa.....	29
2.3.1. Konsultasi	29
2.3.2. Usaha-usaha Damai	31
2.3.3. Proses Panel	33
2.3.4. Banding	37
2.3.5. Pengawasan dan Pelaksanaan Rekomendasi DSB	40
2.3.6. Penyelesaian Sengketa antara Indonesia dan Korea Selatan	42
2.4. Produk Hukum Badan Penyelesaian Sengketa.....	44
2.4.1. Rekomendasi	45

2.4.2. Saran	46
2.4.3. Produk Hukum Badan Penyelesaian Sengketa dan Negara Anggota.....	47
2.5. Sistem Penyelesaian Sengketa di Organisasi Perdagangan Dunia dan Hukum Perdata Internasional	48
2.5.1. Hukum yang Berlaku	48
2.5.2. Pilihan Forum.....	51
3. KASUS KOREA CERTAIN PAPER DAN KOREA CERTAIN PAPER RECOURSE	53
3.1. Kasus Posisi <i>Korea Certain Paper</i>	53
3.1.1. Para Pihak.....	53
3.1.2. Badan Penyelesaian Sengketa sebagai Forum.....	55
3.1.3. Dumping dalam Persetujuan Organisasi Perdagangan Dunia	58
3.1.3.1. Tuduhan Dumping	59
3.1.3.2. Investigasi Anti-Dumping	63
3.1.3.3. Kebijakan Anti-Dumping	66
3.1.4. Lima Isu dalam Kasus <i>Korea Certain Paper</i>	69
3.1.4.1. Penggunaan dan Penghitungan Perkiraan Nilai Normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli	71
3.1.4.2. Penggunaan Fakta-fakta yang Tersedia oleh KTC untuk Menentukan Margin Dumping Tjiwi Kimia	73
3.1.4.3. KTC Memperlakukan Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia sebagai Eksportir Tunggal.....	75
3.1.4.4. KTC Tidak Mematuhi Kewajiban Menyingkap Informasi Berkaitan dengan Penentuan Dumpingnya Berdasarkan Artikel 6:4, 6:7, 6:9, dan 12:2 ADA.....	79
3.1.4.5. KTC Tidak Menentukan Kerugian dan Hubungan Sebab- Akibat antara Dumping dan Kerugian dengan Pemeriksaan Yang Objektif.....	81
3.2. Rekomendasi Panel Kasus <i>Korea Certain Paper</i>	82
3.3. Kasus Posisi <i>Korea Certain Paper Recourse</i>	85
3.3.1. Para Pihak.....	85
3.3.2. Badan Penyelesaian Sengketa sebagai Forum.....	86
3.3.3. Pokok Sengketa.....	89
3.4. Rekomendasi Panel Kasus <i>Korea Certain Paper Recourse</i>	90
3.5. Perkembangan Terakhir Kasus <i>Korea Certain Paper</i>	91
4. PELAKSANAAN REKOMENDASI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA	96
4.1. Hukum Perdata Internasional Indonesia dalam Pelaksanaan Rekomendasi Kasus <i>Korea Certain Paper</i> dan <i>Korea Certain Paper Recourse</i>	96
4.1.1. Titik Pertalian Primer.....	96
4.1.2. Titik Pertalian Sekunder.....	98
4.1.3. Hukum Acara Perdata Internasional Indonesia.....	99
4.2. Rekomendasi Badan Penyelesaian Sengketa Organisasi Perdagangan Dunia.....	101
4.2.1. Rekomendasi sebagai Produk Hukum DSB WTO	101
4.2.2. Daya Ikat Rekomendasi.....	104
4.2.3. Rekomendasi dan Putusan Hukum Acara Perdata Nasional.....	104

4.3. Pelaksanaan Rekomendasi.....	107
4.3.1. Pelaksanaan Rekomendasi Jika Negara Kooperatif.....	107
4.3.2. Pelaksanaan Rekomendasi Jika Negara Tidak Kooperatif.....	112
4.3.2.1. Panel <i>Recourse</i>	112
4.3.2.2. Kompensasi	114
4.3.2.3. Retaliasi	116
4.3.3. Pelaksanaan Rekomendasi dan Pelaksanaan Putusan Hukum Acara Perdata Nasional	123
4.4. Rekomendasi sebagai Putusan Pengadilan atau Arbitrase Asing	125
5. PENUTUP.....	128
5.1. Kesimpulan.....	128
DAFTAR REFERENSI.....	138
LAMPIRAN	



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Konferensi tentang masalah-masalah ekonomi di Bretton Woods, New Hampshire, Amerika Serikat pada tahun 1944 menghasilkan sistem Bretton Woods yang terdiri dari tiga pilar, yaitu Dana Moneter Internasional atau *International Monetary Fund* (selanjutnya IMF), Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (*International Bank for Reconstruction and Development*) atau lebih dikenal dengan nama Bank Dunia (*World Bank*), dan Organisasi Perdagangan Internasional atau *International Trade Organization* (selanjutnya ITO).¹ IMF berfungsi untuk menjaga stabilitas moneter; Bank Dunia berfungsi untuk melaksanakan pemulihan dan pembangunan pasca Perang Dunia II; dan ITO berfungsi untuk mengembangkan dan mengintegrasikan perdagangan internasional.

Setelah pendirian Perserikatan Bangsa-Bangsa atau *United Nations Organization* (selanjutnya PBB), perundingan mengenai perdagangan multilateral diadakan dalam kerangka Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (*United Nations Economic and Social Council*). Oleh karena itu, Dewan Ekonomi dan Sosial PBB merundingkan ITO, yang termasuk dalam bidang perdagangan multilateral, dan mengesahkan resolusi pembentukan ITO pada tahun 1946.² Perundingan-perundingan mengenai pembentukan ITO dan sistem perdagangan internasional dimulai di London pada tahun 1946 lalu berlanjut di New York pada tahun 1947. Perundingan-perundingan yang diadakan di London dan New York tersebut berujung pada pertemuan Jenewa pada tahun 1947.

Pertemuan Jenewa mempunyai tiga tujuan, yaitu: (i) menyusun Piagam ITO; (ii) menyiapkan jadwal pengurangan tarif; dan (iii) menyiapkan perjanjian multilateral yang berisi prinsip-prinsip umum perdagangan yang dinamakan Persetujuan Umum mengenai Tarif dan Perdagangan atau *General Agreement on Tariffs and Trade*

¹ Peter van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization Text, Cases and Materials*, (New York: Cambridge University Press, 2005), hal. 79. IMF dan Bank Dunia didirikan pada konferensi Bretton Woods, sementara ITO baru berupa gagasan. ITO akan dibahas lebih lanjut pada halaman 2.

² Mitsuo Matsushita *et al.*, *The World Trade Organization Law, Practice, and Policy*, Edisi Kedua, (New York: Oxford University Press, 2006), hal. 1-2.

(selanjutnya GATT 1947).³ Proses ratifikasi Piagam ITO tidak berjalan lancar dan pada akhirnya Piagam ITO tidak pernah dapat dilaksanakan. Penyebabnya adalah karena Amerika Serikat tidak meratifikasi piagam tersebut.⁴ Dengan tidak dapat dilaksanakannya piagam tersebut, ITO tidak jadi berdiri sebagai organisasi internasional. GATT 1947 yang tadinya akan dilaksanakan dalam kerangka ITO tetap berjalan sebagai persetujuan multilateral yang mengatur perdagangan internasional dan negara-negara di dunia menyelesaikan masalah-masalah perdagangan melalui serangkaian perundingan multilateral yang dikenal dengan nama Putaran Perdagangan (*Trade Round*).

Tabel 1
Putaran Perdagangan Dunia

Tahun	Nama Putaran	Masalah yang Dibahas	Jumlah Negara Peserta
1947	Putaran Jenewa	Tarif	23
1949	Putaran Annecy	Tarif	13
1951	Putaran Torquay	Tarif	38
1956	Putaran Jenewa	Tarif	26
1960-1961	Putaran Dillon	Tarif	26
1964-1967	Putaran Kennedy	Tarif dan kebijakan Anti Dumping	62
1973-1979	Putaran Tokyo	Tarif, kebijakan non-tarif, kerangka persetujuan	102
1986-1994	Putaran Uruguay	Tarif, kebijakan non-tarif, jasa, kekayaan intelektual, penyelesaian sengketa, tekstil, pertanian, pembentukan WTO, dll.	123
2001-sekarang	Putaran Doha	Tarif, kebijakan non-tarif, jasa, kekayaan intelektual, penyelesaian sengketa, tekstil, pertanian, dll.	145

Pada tahun-tahun awal terbentuknya GATT, Putaran Perdagangan GATT di Jenewa, Annecy, dan Torquay mengkonsentrasikan perundingan pada upaya penurunan tarif untuk mendorong perdagangan agar lebih terbuka. Putaran-putaran Perdagangan tersebut menghasilkan penurunan 45.000 tarif yang bernilai USD 10 miliar, yang merupakan seperlima dari perdagangan dunia.⁵

³ *Ibid.*, hal. 2.

⁴ Amerika Serikat merupakan negara yang memiliki kekuatan ekonomi yang kuat dan banyak melakukan transaksi perdagangan, sehingga peranannya penting dalam perdagangan internasional. Oleh karena itu, Piagam ITO tidak akan dapat dilaksanakan secara efektif tanpa keikutsertaan Amerika Serikat.

Putaran Kennedy mulai membahas mengenai masalah dumping dan kebijakan anti-dumping. Akan tetapi, kerangka tentang persetujuan anti-dumping baru dibahas pada Putaran Tokyo. Kerangka persetujuan anti-dumping tersebut memperkenalkan prosedur dan standar untuk menghitung margin dumping dan menentukan apakah industri domestik dirugikan atau tidak.⁶

Putaran Uruguay menghasilkan Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia atau *Agreement Establishing the World Trade Organization* (selanjutnya Persetujuan WTO), yang memuat sejumlah persetujuan sebagai lampiran. Persetujuan WTO melahirkan Organisasi Perdagangan Dunia atau *World Trade Organization* (selanjutnya WTO) sebagai organisasi internasional yang mengatur masalah perdagangan antarnegara. Persetujuan WTO memuat kerangka umum institusional untuk menyelenggarakan hubungan dagang di antara negara-negara anggotanya.⁷ Lampiran-lampiran Persetujuan WTO mengatur masalah-masalah perdagangan dan hubungan dagang secara lebih terperinci.

Lampiran 1, 2, dan 3 Persetujuan WTO dinamakan Persetujuan Perdagangan Multilateral (*Multilateral Trade Agreements*) yang merupakan satu-kesatuan yang tak terpisahkan dari Persetujuan WTO.⁸ Lampiran 1 Persetujuan WTO terdiri dari: (i) Lampiran 1A, yaitu Persetujuan Multilateral dalam Perdagangan Barang (*Multilateral Agreements on Trade in Goods*); (ii) Lampiran 1B, yaitu Persetujuan Umum dalam Perdagangan Jasa (*General Agreements on Trade in Services and Annexes*), dan (iii) Lampiran 1C, yaitu Persetujuan dalam Aspek-aspek Perdagangan terkait Hak Kekayaan Intelektual (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Persetujuan WTO mengintegrasikan GATT 1947 ke dalam Lampiran 1A. Lampiran 1A sendiri terdiri dari:

1. Persetujuan Umum tentang Tarif dan Perdagangan atau *General Agreement on Tariffs and Trade* 1994 (selanjutnya GATT 1994);
2. Persetujuan tentang Produk Pertanian (*Agreement on Agriculture*);

⁵ Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Sekilas WTO (World Trade Organization)*, Edisi Kelima, (Jakarta: Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi, dan Hak Kekayaan Intelektual Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri RI, 2008), hal. 6.

⁶ Matsushita *et al.*, *op. cit.*, hal. 401.

⁷ Lihat Artikel I:1 Persetujuan WTO.

⁸ Lihat Artikel II:2 Persetujuan WTO.

3. Persetujuan tentang Perlindungan Kesehatan Manusia, Hewan, dan Tanaman (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*);
4. Persetujuan tentang Tekstil dan Pakaian Jadi (*Agreement on Textiles and Clothing*);
5. Persetujuan tentang Hambatan teknis di Perdagangan (*Agreement on Technical Barriers to Trade*);
6. Persetujuan tentang Kebijakan Investasi yang berkaitan dengan Perdagangan (*Agreement on Trade-Related Investment Measures*);
7. Persetujuan tentang Pelaksanaan Artikel VI GATT 1994 atau *Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994* (Persetujuan Anti Dumping);
8. Persetujuan tentang Pelaksanaan Artikel VII GATT 1994 atau *Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994* (Persetujuan tentang Ketentuan Penilaian Barang di Pabean);
9. Persetujuan tentang Pengecekan Pra-Pengapalan (*Agreement on Preshipment Inspection*);
10. Persetujuan tentang Ketentuan Asal Barang (*Agreement on Rules of Origin*);
11. Persetujuan tentang Prosedur Lisensi Impor (*Agreement on Import Licensing Procedures*);
12. Persetujuan tentang Subsidi dan Tindakan Imbalan (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*); dan
13. Persetujuan tentang Pengamanan (*Agreement on Safeguards*).⁹

Salah satu Lampiran 1A Persetujuan WTO adalah Persetujuan Anti Dumping (selanjutnya ADA).¹⁰ ADA merupakan hasil revisi kerangka Persetujuan Anti Dumping pada Putaran Tokyo. Hal-hal yang direvisi adalah: (i) peraturan yang lebih rinci untuk menghitung margin dumping; (ii) prosedur yang rinci untuk memulai dan melaksanakan investigasi; (iii) peraturan untuk pelaksanaan dan jangka waktu pengenaan anti-dumping; dan (iv) standar tertentu untuk penyelesaian sengketa anti-dumping.¹¹

⁹ Daftar Lampiran Persetujuan WTO.

¹⁰ Lihat Artikel VI GATT 1994.

¹¹ Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *op. cit.*, hal. 39.

Lampiran 2 Persetujuan WTO adalah Kesepakatan Penyelesaian Sengketa atau *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* yang dikenal juga dengan nama *Dispute Settlement Understanding* (selanjutnya DSU). Sementara Lampiran 3 Persetujuan WTO memuat Mekanisme Tinjauan Kebijakan Perdagangan (*Trade Policy Review Mechanism*).¹²

Lampiran 1, 2, dan 3 Persetujuan WTO bersifat imperatif untuk ditandatangani oleh setiap negara yang ingin menjadi anggota WTO. Sedangkan Lampiran 4 Persetujuan WTO yang dinamakan Persetujuan Perdagangan Plurilateral (*Plurilateral Trade Agreements*) bersifat fakultatif.¹³ Persetujuan Perdagangan Plurilateral hanya mengikat negara-negara anggota yang telah menandatangani secara terpisah. Persetujuan Perdagangan Plurilateral tidak memberikan hak dan kewajiban bagi negara-negara anggota yang tidak menandatangani persetujuan tersebut.¹⁴

Agar Persetujuan WTO dan lampiran-lampirannya berjalan dengan efektif, WTO mempunyai sistem penyelesaian sengketa yang diatur dalam DSU. DSU berlaku untuk konsultasi dan penyelesaian sengketa antara negara-negara anggota mengenai hak dan kewajiban berdasarkan Persetujuan WTO.¹⁵ Aturan dan prosedur dalam DSU berlaku untuk sengketa yang timbul dari persetujuan tercakup (*covered agreements*) yang tertera dalam Appendix 1 DSU.¹⁶ Jika suatu *covered agreement* memuat aturan dan prosedur penyelesaian sengketa sendiri, seperti yang tertera dalam Appendix 2 DSU,¹⁷ maka aturan dan prosedur penyelesaian sengketa tersebut harus lebih didahulukan dari aturan dan prosedur DSU.¹⁸ Dengan kata lain, keberlakuan

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.* Persetujuan Perdagangan Plurilateral terdiri dari: (i) Persetujuan tentang Perdagangan Pesawat Terbang Sipil (*Agreement on Trade in Civil Aircraft*); (ii) Persetujuan tentang Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah (*Agreement on Government Procurement*); (iii) Pengaturan Internasional tentang Produk Susu (*International Dairy Arrangement*); dan (iv) Pengaturan tentang Daging Sapi dan Kerbau (*Arrangement Regarding Bovine Meat*).

¹⁴ Lihat Artikel II:3 Persetujuan WTO.

¹⁵ Lihat Artikel 1:1 DSU.

¹⁶ Appendix 1 DSU menyebutkan bahwa yang termasuk *covered agreements* adalah Persetujuan WTO beserta lampiran-lampirannya.

¹⁷ Sebagai contoh, Artikel 17.4 sampai Artikel 17.7 ADA berlaku sebagai ketentuan dan tambahan tertentu pada aturan dan prosedur penyelesaian sengketa yang timbul karena persetujuan tersebut. Untuk lebih lengkapnya, baca Appendix 2 DSU.

aturan dan prosedur penyelesaian sengketa dalam *covered agreements* bersifat primer, sedangkan aturan dan prosedur penyelesaian sengketa DSU bersifat sekunder.

Pelaksanaan proses penyelesaian sengketa di WTO merupakan tanggung jawab Badan Penyelesaian Sengketa atau *Dispute Settlement Body* (selanjutnya DSB). DSB menjalankan kewajiban Dewan Umum (*General Council*) dalam hal penyelesaian sengketa.¹⁹ DSB adalah organ WTO yang berwenang untuk membentuk Panel, mengesahkan laporan akhir Panel dan Badan Banding (*Appellate Body*), mengawasi pelaksanaan putusan dan rekomendasi serta mengesahkan retaliasi, jika suatu negara anggota yang bersengketa tidak mematuhi putusan atau rekomendasi tersebut.²⁰

DSB terdiri dari dua tahap. Pertama, tahap panel yang dijalankan oleh Panel yang dibentuk untuk suatu sengketa dan bersifat tidak permanen. Kedua, tahap banding yang dijalankan oleh Badan Banding yang merupakan badan permanen. Panel biasanya terdiri dari tiga atau lima anggota *ad hoc* yang dipilih untuk memeriksa fakta-fakta dan aspek hukum dari suatu sengketa dan menyerahkan laporan yang menyimpulkan apakah tindakan tergugat (*respondent*), yang menjadi perihal yang digugat oleh penggugat (*complainant*), inkonsisten dengan Persetujuan WTO.²¹ Sedangkan Badan Banding terdiri dari tujuh anggota dengan tugas memeriksa aspek hukum dari laporan yang dikeluarkan oleh Panel.²²

Dalam proses penyelesaian sengketa di DSB WTO, laporan akhir Panel atau Badan Banding menjadi putusan berupa rekomendasi yang dapat disertai saran untuk pelaksanaan rekomendasi.²³ Negara anggota WTO yang dinyatakan inkonsisten terhadap Persetujuan WTO harus mengikuti rekomendasi yang disebutkan dalam laporan akhir Panel atau Badan Banding. Jika rekomendasi tidak dilaksanakan, maka

¹⁸ WTO Secretariat, *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), hal. 17.

¹⁹ Dewan Umum menjalankan kewajibannya dalam menyelesaikan sengketa berdasarkan DSU melalui DSB. Hal ini diatur dalam Artikel IV ayat (3) Persetujuan WTO: “*The WTO shall administer the Understanding Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (hereinafter referred as the ‘Dispute Settlement Understanding’ or ‘DSU’) in Annex 2 to this Agreement.*”

²⁰ Lihat Artikel 2:1 DSU.

²¹ WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 21.

²² *Ibid.*, hal. 22.

²³ Lihat Artikel 19:1 DSU.

negara tersebut harus membayar kompensasi atau dapat dikenai retaliasi. Dalam setiap sengketa, DSB mengawasi pelaksanaan putusan yang telah disahkan. Sengketa-sengketa yang masih berada dalam proses penyelesaian tetap menjadi agenda DSB sampai berhasil diselesaikan.²⁴

Indonesia merupakan salah satu negara anggota pendiri WTO dan telah meratifikasi Persetujuan WTO melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Pengesahan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia).²⁵ Akan tetapi, dalam ratifikasi tersebut Indonesia tidak ikut serta dalam Persetujuan Perdagangan Plurilateral.²⁶

Indonesia memiliki beberapa pengalaman dalam penyelesaian sengketa di WTO. Salah satu pengalaman itu adalah Indonesia pernah menjadi penggugat karena produk kertas asal Indonesia yang diimpor oleh Korea Selatan dikenakan bea tambahan anti-dumping. Indonesia bertindak sebagai penggugat terhadap Korea Selatan sebagai tergugat sebanyak dua kali. Pertama, Indonesia menghadapi Korea Selatan dalam kasus *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia* (selanjutnya *Korea-Certain Paper*).²⁷ Kedua, Indonesia menghadapi Korea Selatan dalam kasus *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Indonesia* (selanjutnya *Korea-Certain Paper Recourse*).²⁸

²⁴ Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *op. cit.*, hal. 51.

²⁵ Indonesia (1), *Undang-Undang tentang Pengesahan Agreement Establishing the World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)*, UU No. 7, LN No. 57 Tahun 1994, TLN No. 3564.

²⁶ Penjelasan Umum Bagian V Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia UU No. 7 Tahun 1994.

²⁷ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia*, WT/DS312.

²⁸ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Indonesia*, WT/DS312. Artikel 21:5 DSU berbunyi:

Where there is disagreement as to the existence or consistency with a covered agreement of measures taken to comply with the recommendations and rulings such dispute shall be decided through recourse to these dispute settlement procedures, including wherever possible resort to the original panel. The panel shall circulate its report within 90 days after the date of referral of the matter to it. When the panel considers that it cannot provide its report within this time frame, it shall inform the DSB in writing of the reasons for the delay together with an estimate of the period within which it will submit its report.

Pemerintah Indonesia dalam kasus *Korea-Certain Paper* dan *Korea-Certain Paper Recourse* mewakili PT Indah Kiat Pulp and Paper Tbk (Indah Kiat), PT Pindo Deli Pulp and Paper Mills (Pindo Deli), PT Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk (Tjiwi Kimia), dan PT Riau Andalan Kertas (April Fine). Sementara itu, Pemerintah Korea Selatan dalam kasus ini mewakili *Korea Trade Commissions* (KTC). Baik Indah Kiat, Pindo Deli, Tjiwi Kimia, April Fine maupun KTC tidak bisa menyelesaikan sengketa di WTO, karena yang bisa menyelesaikan sengketa di WTO hanyalah anggota-anggota WTO.²⁹ Oleh karena itu, mereka diwakili oleh pemerintah negara masing-masing dalam menyelesaikan sengketa ini di WTO.

Pokok sengketa *Korea-Certain Paper* adalah kebijakan anti-dumping Korea Selatan atas kertas impor dari Indonesia, sedangkan pokok sengketa *Korea-Certain Paper Recourse* adalah ketidakpatuhan Korea Selatan terhadap rekomendasi Panel sengketa *Korea-Certain Paper* untuk menyesuaikan kebijakan anti-dumpingnya dengan Persetujuan WTO. Persetujuan yang menjadi dasar pokok sengketa *Korea-Certain Paper* dan *Korea-Certain Paper Recourse* adalah ADA dan GATT 1994. Pada kasus *Korea-Certain Paper*, artikel-artikel ADA yang menjadi pokok sengketa adalah Artikel 2, 3, 6, 9, 12, dan Lampiran 2. Pada kasus *Korea-Certain Paper Recourse*, artikel-artikel yang menjadi pokok sengketa adalah Artikel 1, 2, 6, dan Lampiran 2 ADA serta Artikel VI GATT 1994.

Indonesia keberatan dengan kebijakan anti-dumping yang diambil oleh Korea Selatan, dan karena itu mengajukan permohonan pembentukan Panel untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dari kebijakan anti-dumping tersebut. Panel yang dibentuk untuk sengketa tersebut menemukan kebijakan anti-dumping Korea Selatan terhadap kertas impor dari Indonesia tersebut inkonsisten dengan Persetujuan WTO. Oleh karena itu, Panel membuat laporan akhir yang telah disahkan oleh DSB yang berisi rekomendasi untuk Korea Selatan agar menyesuaikan kebijakan anti-dumpingnya dengan Persetujuan WTO.³⁰

Oleh karena Indonesia menilai Korea Selatan belum melaksanakan rekomendasi tersebut, maka Indonesia mengajukan permohonan pembentukan Panel untuk menyelesaikan kasus *Korea-Certain Paper Recourse*. Jika Korea Selatan masih

²⁹ Artikel 1:1 DSU. Keanggotaan WTO terdiri dari negara-negara peserta GATT 1947 dan negara-negara yang mengaksesi Persetujuan WTO.

³⁰ Lihat lebih lanjut Bab II.

tidak melaksanakan rekomendasi Panel, maka Indonesia dan Korea Selatan dapat merundingkan ganti rugi atau kompensasi.³¹ Jika tidak ada kesepakatan atas kompensasi tersebut, DSB dapat memberi wewenang kepada Indonesia untuk melakukan retaliasi atau tindakan pembalasan.³²

Kasus mengenai kebijakan anti-dumping ini patut mendapat perhatian. Selain karena Indonesia menjadi salah satu pihak yang bersengketa, juga karena adanya kendala-kendala dalam pelaksanaan rekomendasi Panel. Kendala-kendala tersebut muncul jika negara yang harus melaksanakan rekomendasi tidak kooperatif.

Kasus dan pelaksanaan rekomendasi ini merupakan suatu permasalahan Hukum Perdata Internasional (selanjutnya HPI). Titik Pertalian Primer (selanjutnya TPP), yang mengindikasikan suatu peristiwa merupakan suatu masalah HPI atau bukan, adalah adanya beberapa unsur asing.³³ Unsur-unsur asing tersebut, antara lain, adalah: (i) perbedaan status personal antara perusahaan-perusahaan eksportir Indonesia (Indah Kiat, Pindo Deli, Tjiwi Kimia, dan April Fine) dan KTC; (ii) transaksi ekspor-impor yang menjadi sengketa bersifat lintas batas negara; (iii) DSB WTO sebagai forum penyelesaian sengketa; dan (iv) pelaksanaan rekomendasi yang dilakukan melintasi batas negara. Titik Pertalian Sekunder (selanjutnya TPS), yang menentukan hukum mana yang berlaku dalam sengketa ini, adalah Persetujuan WTO yang telah diratifikasi oleh Indonesia dan Korea Selatan. Dengan ratifikasi Persetujuan WTO, hukum yang berlaku dalam sengketa ini adalah ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Persetujuan WTO, khususnya ADA dan DSU.

1.2. Pokok Permasalahan

Mengacu pada latar belakang yang telah dijabarkan di atas, pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini adalah:

Bagaimanakah pelaksanaan rekomendasi Badan Penyelesaian Sengketa Organisasi Perdagangan Dunia apabila negara yang 'kalah' tidak kooperatif?

³¹ Lihat Artikel 22:1 DSU. .

³² Lihat Artikel 22:2 DSU.

³³ Sudargo Gautama (1), *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Cetakan Kelima, (Bandung: Binacipta, 1987), hal. 25.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pokok permasalahan yang telah diuraikan, penulisan skripsi ini secara umum bertujuan untuk menambah pengetahuan dalam bidang HPI, khususnya untuk memahami hal-hal mengenai sistem penyelesaian sengketa di DSB WTO berkenaan dengan pelaksanaan rekomendasi yang disebutkan dalam laporan akhir panel. Di samping itu, penulisan skripsi ini berguna untuk menambah pengetahuan bagi masyarakat umumnya dan mahasiswa hukum pada khususnya.

Adapun yang menjadi tujuan khusus penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui mengenai:

- a. mekanisme penyelesaian sengketa dalam kasus *Korea-Certain Paper* dan *Korea-Certain Paper Recourse*;
- b. kepastian hukum dari produk hukum yang dihasilkan oleh DSB WTO, terutama dalam kasus *Korea-Certain Paper* dan *Korea-Certain Paper Recourse*;
- c. pelaksanaan rekomendasi DSB dalam sengketa *Korea-Certain Paper* dan *Korea-Certain Paper Recourse*.

1.4. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual yang digunakan dalam penulisan skripsi ini, antara lain, adalah:

1. **Hukum Perdata Internasional (HPI)** adalah keseluruhan peraturan dan keputusan hukum yang menunjukkan stelsel hukum manakah yang berlaku atau apakah yang merupakan hukum, jika hubungan-hubungan dan peristiwa-peristiwa antara warga(-warga) negara pada suatu waktu tertentu memperlihatkan titik-titik pertalian dengan stelsel-stelsel dan kaidah-kaidah hukum dari dua atau lebih negara, yang berbeda dalam lingkungan-lingkungan kuasa tempat, pribadi, dan soal-soal.³⁴
2. **Dumping** adalah penjualan produk di mana harga ekspornya ke negara lain lebih murah dari harga normal pasar dalam negerinya.³⁵

³⁴ *Ibid.*, hal. 21.

3. **Dispute Settlement Understanding (DSU)** adalah persetujuan WTO yang mencakup penyelesaian sengketa. Pengertian tersebut dikutip dari laman WTO, yaitu “*Dispute Settlement Understanding, the WTO agreement that covers dispute settlement — in full, the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes.*”³⁶
4. **Dispute Settlement Body (DSB)** atau Badan Penyelesaian Sengketa adalah Dewan Umum yang bertemu untuk menyelesaikan sengketa perdagangan. Pengertian tersebut dikutip dari laman internet WTO, yaitu “*Dispute Settlement Body — when the WTO General Council meets to settle trade disputes.*”³⁷
5. **Rekomendasi** adalah kesimpulan yang harus dikeluarkan apabila terdapat penemuan terjadinya inkonsistensi dengan Persetujuan WTO agar negara yang inkonsisten tersebut menyesuaikan tindakannya dengan Persetujuan WTO.³⁸
6. **Kompensasi** adalah tindakan sementara yang dapat dimintakan apabila rekomendasi tidak dilaksanakan pada jangka waktu yang telah ditentukan.³⁹

1.5. Metode Penelitian

Bentuk penelitian penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.⁴⁰ Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan/atau data sekunder. Penelitian ini sering disebut dengan penelitian kepustakaan.⁴¹ Penelitian ini lebih ditekankan pada penggunaan data sekunder atau berupa norma hukum tertulis dan/atau wawancara dengan narasumber.⁴² Dalam penelitian hukum

³⁵ Lihat Artikel 2.1 ADA.

³⁶ WTO, “WTO Glossary,” <http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm>, diakses 17 Februari 2010.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Lihat Artikel 19:1 DSU dan Matsushita *et al.*, *op. cit.*, hal. 146.

³⁹ Artikel 22:1 DSU.

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 2006), hal. 43.

⁴¹ *Ibid.*, hal. 14.

normatif, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Dalam metode penelitian kepustakaan ini, penulis akan mempergunakan:

- a. bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat, seperti peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, perjanjian atau persetujuan yang telah diratifikasi oleh Indonesia, dan bahan hukum tidak tertulis yang berkaitan dengan tema penulisan skripsi ini;
- b. bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, misalnya buku-buku, hasil-hasil penelitian, dan artikel-artikel mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO; dan
- c. bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, di antaranya kamus dan ensiklopedi.

Semua bahan hukum yang telah disebutkan di atas berhubungan, baik langsung maupun tidak langsung, dengan bahasan dalam skripsi ini. Sumber informasi dalam penulisan skripsi ini berasal dari buku-buku mengenai WTO, peraturan-peraturan atau perjanjian-perjanjian atau persetujuan-persetujuan terkait, artikel-artikel dari jurnal-jurnal hukum maupun dari media massa serta penelusuran internet.

Tipe penelitian ini adalah deskriptif yang memiliki tujuan menggambarkan secara tepat sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi suatu gejala.⁴³ Penelitian ini menggunakan alat pengumpulan data berupa studi kepustakaan dan wawancara. Wawancara dilakukan terhadap narasumber. Metode pengolahan dan analisis data menggunakan pendekatan kualitatif. Data yang dihasilkan melalui pendekatan ini akan bersifat deskriptif-analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara

⁴²Narasumber yang dimaksud adalah Herry Soetanto, Staf Ahli Menteri Perdagangan Bidang Diplomasi Perdagangan; Sulistyia Widayanta, Kepala Sub-Direktorat Pengamanan dan Perlindungan Akses Pasar Barang, Direktorat Kerjasama Multilateral, Direktorat Jenderal Kerjasama Perdagangan Internasional, Kementerian Perdagangan Republik Indonesia; dan Agus P. Saptono, Kepala Sub-Direktorat Perdagangan Jasa, Perkembangan, dan Lingkungan, Direktorat Perdagangan, Industri, Investasi, dan Hak Kekayaan Intelektual, Direktorat Jenderal Multilateral, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.

⁴³ Sri Mamudji *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 4

tertulis atau lisan, dan perilaku nyata.⁴⁴ Penelitian yang berupa studi kasus ini menghasilkan generalisasi dari pola-pola kasus yang tipikal.

1.6. Sistematika Penulisan

Penulis membagi skripsi ini dalam bentuk bab per bab dengan maksud agar skripsi ini menjadi lebih mudah dipahami dan pemaparan masalah hukum dari pelaksanaan rekomendasi DSB WTO dalam kasus *Korea-Certain Paper* ini menjadi logis dan sistematis. Sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB 1: PENDAHULUAN

Bab ini berisikan latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB 2: SISTEM PENYELESAIAN SENGKETA DI ORGANISASI PERDAGANGAN DUNIA

Pada bab ini, penulis menguraikan tentang seluk-beluk sistem penyelesaian sengketa. Uraian tersebut dimulai dari DSB sebagai forum penyelesaian sengketa dari WTO, mekanisme penyelesaian sengketa di DSB WTO, produk-produk hukum DSB WTO, dan hubungan antara negara-negara anggota dan produk-produk hukum tersebut.

BAB 3: KASUS KOREA-CERTAIN PAPER DAN KOREA-CERTAIN PAPER RECOURSE

Setelah menjelaskan sistem penyelesaian sengketa di WTO, penulis akan membahas tentang kasus *Korea-Certain Paper* dimulai dari kasus posisi yang akan memaparkan para pihak yang terlibat dalam kasus ini, DSB sebagai forum, dan ketentuan WTO yang dipersengketakan. Selanjutnya, dalam bab ini akan dibahas tentang kasus *Korea-Certain Paper Recourse* akibat ketidakpatuhan Korea Selatan terhadap rekomendasi DSB WTO.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 67.

BAB 4: PELAKSANAAN REKOMENDASI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA

Bab ini akan dimulai dengan pembahasan tentang pelaksanaan rekomendasi DSB apabila negara(-negara) anggota yang terlibat kooperatif dan apabila negara(-negara) anggota yang terlibat tidak kooperatif. Bab ini juga akan membahas sikap Korea pada kasus *Korea-Certain Paper* dalam melaksanakan rekomendasi DSB terkait yang bermuara pada lahirnya kasus *Korea-Certain Paper Recourse*. Dalam bab ini, penulis akan membahas ketentuan-ketentuan WTO tentang pelaksanaan rekomendasi DSB dalam hal terjadi tindakan non-kooperatif dari negara anggota terkait. Bab ini akan diakhiri dengan pembahasan tentang hak-hak Indonesia berdasarkan ketentuan-ketentuan WTO untuk melaksanakan rekomendasi DSB.

BAB 5: PENUTUP

Pada bab ini, penulis akan menarik kesimpulan dari pembahasan bab-bab sebelumnya sehubungan dengan masalah pelaksanaan rekomendasi Badan Penyelesaian Sengketa dalam kasus *Korea-Certain Paper* dan *Korea-Certain Paper Recourse*.

BAB 2

SISTEM PENYELESAIAN SENGKETA DI ORGANISASI PERDAGANGAN DUNIA

2.1. Negara Anggota dan Sistem Penyelesaian Sengketa di Organisasi Perdagangan Dunia

2.1.1. Persetujuan WTO adalah Perjanjian Internasional

Konvensi Wina mengenai Hukum Perjanjian atau *Vienna Convention on the Law of Treaties* 1969 (selanjutnya VCLT) memuat ketentuan-ketentuan tentang persetujuan internasional yang dibuat antarnegara dalam bentuk tertulis dan diatur oleh hukum internasional.⁴⁵ Persetujuan internasional mengikat negara-negara peserta persetujuan tersebut dan harus dilaksanakan oleh mereka dengan itikad baik.⁴⁶ Persetujuan internasional mengikat seluruh wilayah dan warga dari negara-negara pesertanya, kecuali ditentukan lain.⁴⁷

Negara-negara peserta persetujuan internasional dapat tidak terikat dengan beberapa ketentuan dari suatu persetujuan dengan persyaratan.⁴⁸ Persyaratan adalah pernyataan sepihak dari negara untuk tidak memberlakukan atau mengubah keberlakuan ketentuan tertentu pada persetujuan internasional.⁴⁹ Negara-negara peserta persetujuan internasional tidak dapat melakukan persyaratan apabila: (a) persetujuan tersebut melarang adanya persyaratan; (b) persetujuan tersebut mengatur hanya persyaratan tertentu yang dapat dilakukan; dan (c) persyaratan tersebut bertentangan dengan maksud dan tujuan persetujuan tersebut.⁵⁰

⁴⁵ Artikel 2:1(a) VCLT. Dalam penulisan skripsi ini, perjanjian internasional dan persetujuan internasional adalah sama.

⁴⁶ Artikel 26 VCLT.

⁴⁷ Artikel 29 VCLT.

⁴⁸ Artikel 19 VCLT.

⁴⁹ Artikel 2:1(d) VCLT: "*Reservation*" means a unilateral statement, however phrased or named, made by a State, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty, whereby it purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to that State. Pasal 1 angka 5 UU Perjanjian Internasional No. 24 Tahun 2000: Persyaratan (Reservation) adalah pernyataan sepihak suatu negara untuk tidak menerima berlakunya ketentuan tertentu pada perjanjian internasional, dalam rumusan yang dibuat ketika menandatangani, menerima, menyetujui, atau mengesahkan suatu perjanjian internasional yang bersifat multilateral.

Walaupun Indonesia tidak menjadi negara peserta VCLT, kebijakan pemerintah Indonesia dalam hal persetujuan internasional selaras dengan VCLT.⁵¹ Sebelum tahun 2000, pembuatan dan pengesahan persetujuan internasional diatur oleh Surat Presiden Republik Indonesia Nomor 2826/HK/1960. Dalam Surat Presiden ini, persetujuan internasional disahkan dengan Undang-Undang (UU) atau Keputusan Presiden (Keppres), tergantung materi yang dikandung dalam persetujuan tersebut.⁵² Pengesahan suatu persetujuan internasional dengan UU atau Keppres memiliki arti bahwa Indonesia dan seluruh rakyatnya terikat dengan persetujuan internasional tersebut.⁵³

Pada tahun 2000, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UU No. 24/2000) untuk mengatur secara jelas dan menjamin kepastian hukum persetujuan internasional.⁵⁴ Bentuk dan nama perjanjian internasional yang tercakup dalam UU No. 24/2000 beragam, salah satunya adalah persetujuan (*agreement*).⁵⁵ Dalam UU No. 24/2000, selain dengan UU atau Keppres, pengesahan suatu persetujuan internasional dapat

⁵⁰ Artikel 19 VCLT.

⁵¹ Hal ini bisa dilihat dari praktik yang dilakukan Indonesia dalam hal persetujuan internasional sebelum tahun 2000 dan ketentuan-ketentuan persetujuan internasional di Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UU No. 24/2000) yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam VCLT setelah tahun 2000.

⁵² Menurut Surat Presiden No. 2826/HK/1960, pengesahan dengan UU untuk persetujuan internasional yang mengandung materi:

1. soal-soal politik atau soal-soal yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri, seperti perjanjian persahabatan, perjanjian persekutuan, perjanjian tentang perubahan batas wilayah;
2. ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri, seperti perjanjian kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman keuangan; dan
3. soal-soal yang menurut Undang-Undang Dasar 1945 harus diatur dengan Undang-Undang, seperti soal-soal Kehakiman.

Persetujuan internasional yang tidak mengandung materi yang telah disebutkan di atas disahkan dengan Keppres.

⁵³ Peraturan perundang-undangan yang ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia mempunyai efek pengumuman hukum (*publication and promulgation of the law*) dan daya ikat bagi warga negara Indonesia. Pasal 13 UU No. 24/2000 mengatur bahwa setiap UU dan Keppres tentang pengesahan persetujuan internasional ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, sehingga warga negara Indonesia dianggap tahu dan terikat dengan UU atau Keppres tersebut.

⁵⁴ Indonesia (2), *Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional*, UU No. 24, LN No. 185 Tahun 2000, TLN No. 4012.

⁵⁵ Penjelasan Umum Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional. Bentuk dan nama perjanjian internasional dalam praktiknya cukup beragam, antara lain: *treaty; convention, agreement, memorandum of understanding, protocol, charter, dedaration, final act; arrangement, exchange of notes, agreed minutes, summary records, process verbal, modus vivendi, dan letter of intent*.

dengan penandatanganan atau pertukaran nota diplomatik, atau dengan cara-cara lain sebagaimana diatur dalam persetujuan tersebut.⁵⁶ Persetujuan internasional mulai berlaku dan mengikat Indonesia apabila telah memenuhi ketentuan yang diatur dalam persetujuan tersebut.⁵⁷

Persetujuan WTO dan lampiran-lampirannya merupakan persetujuan internasional. Persetujuan WTO dan Persetujuan Perdagangan Multilateral, yang terdiri dari Lampiran 1, 2, dan 3 Persetujuan WTO, mengikat semua anggota WTO.⁵⁸ Sedangkan Persetujuan Perdagangan Plurilateral (Lampiran 4 Persetujuan WTO) hanya mengikat anggota-anggota WTO yang telah menerimanya. Persetujuan Perdagangan Plurilateral tidak memberikan hak dan kewajiban untuk anggota-anggota WTO yang tidak menerimanya.⁵⁹

Semua anggota WTO harus menyelaraskan hukum, peraturan, dan kebijakannya dengan kewajibannya yang diatur dalam lampiran-lampiran Persetujuan WTO.⁶⁰ Semua anggota WTO tidak dapat membuat persyaratan terhadap ketentuan-ketentuan dalam Persetujuan WTO.⁶¹ Akan tetapi, anggota WTO dapat membuat persyaratan terhadap Persetujuan Perdagangan Multilateral jika persetujuan tersebut mengatur adanya persyaratan.⁶² Sedangkan, anggota WTO dapat membuat persyaratan terhadap Persetujuan Perdagangan Plurilateral yang diatur dalam persetujuan plurilateral tersebut.⁶³

Persetujuan internasional tidak akan berarti apabila para peserta persetujuan tersebut tidak mematuhi kewajiban-kewajiban yang diatur dalam persetujuan tersebut.⁶⁴ Oleh karena itu, suatu mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif dapat

⁵⁶ Pasal 15 ayat (1) UU No. 24/2000.

⁵⁷ Pasal 15 ayat (2) UU No. 24/2000.

⁵⁸ Artikel II:2 Persetujuan WTO.

⁵⁹ Artikel II:3 Persetujuan WTO.

⁶⁰ Artikel XVI:4 Persetujuan WTO.

⁶¹ Artikel XVI:5 Persetujuan WTO.

⁶² Sebagai contoh, Artikel 18:2 ADA mengatur persyaratan dapat dilakukan oleh negara anggota WTO dengan persetujuan negara anggota lainnya. Artikel 18:2 ADA: *Reservations may not be entered in respect of any of the provisions of this Agreement without the consent of the other Members.*

⁶³ Artikel XVI:5 Persetujuan WTO.

meningkatkan komitmen para peserta dalam suatu persetujuan internasional. Fakta bahwa negara-negara anggota WTO membentuk sistem penyelesaian sengketa saat Putaran Uruguay menandakan pentingnya negara-negara anggota terikat pada kepatuhan negara-negara anggota terhadap kewajiban mereka di bawah Persetujuan WTO.⁶⁵

Biasanya, sengketa muncul saat satu negara anggota WTO mengeluarkan kebijakan perdagangan yang dinilai inkonsisten dengan Persetujuan WTO oleh negara anggota WTO lainnya. Negara anggota yang merasa dirugikan berhak untuk menggugat kebijakan tersebut berdasarkan aturan dan prosedur sistem penyelesaian sengketa di WTO.⁶⁶

Sistem penyelesaian sengketa menyediakan mekanisme agar hak-hak negara-negara anggota WTO berdasarkan Persetujuan WTO dapat dilaksanakan. Sistem ini juga penting untuk negara anggota yang digugat, karena sistem ini menyediakan forum bagi tergugat untuk membela diri bila mereka tidak setuju dengan klaim yang diajukan oleh penggugat. Dengan cara begitu, sistem penyelesaian sengketa menjamin hak dan kewajiban negara-negara anggota WTO berdasarkan Persetujuan WTO.⁶⁷

Semua negara anggota WTO wajib mematuhi sistem penyelesaian sengketa WTO karena mereka sudah menandatangani dan meratifikasi Persetujuan WTO di mana DSU merupakan bagiannya.⁶⁸ Negara-negara anggota WTO telah setuju untuk menggunakan sistem multilateral untuk menyelesaikan sengketa perdagangan WTO daripada melakukan aksi unilateral.⁶⁹ Ini berarti mereka telah terikat pada prosedur yang telah mereka setujui dan tunduk pada aturan serta tidak bertindak secara sepihak.⁷⁰ DSU mengatur penggunaan sistem penyelesaian sengketa multilateral

⁶⁴ Artikel 26 VCLT mengatur setiap persetujuan internasional mengikat para peserta persetujuan tersebut dan harus dilaksanakan dengan itikad baik.

⁶⁵ WTO Secretariat, *op.cit.*, hal. 1.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 2.

⁶⁷ Artikel 3:2 DSU.

⁶⁸ Artikel II:2 Persetujuan WTO. Sistem penyelesaian sengketa WTO diatur dalam DSU yang merupakan Lampiran 2 Persetujuan WTO, sehingga semua anggota WTO terikat dan wajib mematuhi.

⁶⁹ Artikel 23 DSU.

⁷⁰ WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 7.

untuk negara anggota WTO yang mencari penyelesaian melawan anggota WTO lainnya berdasarkan Persetujuan WTO.⁷¹

Pihak yang dapat menggunakan sistem penyelesaian sengketa WTO adalah pemerintah negara anggota WTO, yang dapat bertindak sebagai pihak yang bersengketa maupun sebagai pihak ketiga. Sekretariat WTO, negara pengamat (*observer countries*), organisasi pengamat (*observer organisations*), organisasi-organisasi internasional lainnya, dan pemerintah lokal atau regional tidak dapat menggunakan sistem penyelesaian sengketa di WTO.⁷²

2.1.2. Keanggotaan Indonesia dan Korea Selatan

Indonesia menjadi anggota GATT sejak tanggal 24 Februari 1950.⁷³ Indonesia meratifikasi Persetujuan WTO dengan UU No. 7/1994⁷⁴ dan menjadi anggota WTO sejak tanggal 1 Januari 1995.⁷⁵ Upaya-upaya untuk meningkatkan, memperluas, memantapkan, mengamankan pasar untuk barang dan jasa, dan meningkatkan kemampuan daya saing, terutama dalam perdagangan internasional, dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan nasional.⁷⁶ Oleh karena itu, Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat telah memutuskan untuk mengesahkan *Agreement Establishing The World Trade Organization* pada tanggal 2 November 1994.⁷⁷ Sedangkan, Korea Selatan menjadi anggota GATT sejak tanggal 14 April 1967⁷⁸ dan telah menjadi anggota WTO sejak 1 Januari 1995.⁷⁹

⁷¹ Artikel 23:1 DSU.

⁷² WTO Sekretariat, *op. cit.*, hal. 9

⁷³ WTO, *The 128 countries that had signed GATT by 1994*, <http://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm>, diakses pada tanggal 22 Maret 2010.

⁷⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan Agreement Establishing the World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)*, UU No. 7, LN No. 57 Tahun 1994, TLN No. 3564.

⁷⁵ WTO, *Member Information Indonesia and the WTO*, <http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/indonesia_e.htm>, diakses pada tanggal 22 Maret 2010.

⁷⁶ Bagian Pertimbangan huruf b UU No. 7/1994.

⁷⁷ Pasal 10 Undang-Undang tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), ratifikasi Persetujuan WTO dilakukan dalam bentuk UU karena materi yang diatur dalam persetujuan tersebut berkenaan dengan politik negara.

2.1.3. Indonesia dan Korea Selatan di DSB

Indonesia mempunyai beberapa pengalaman dalam penyelesaian sengketa di WTO. Indonesia pernah menjadi penggugat, tergugat, dan pihak ketiga masing-masing empat kali. Indonesia pernah menjadi tergugat menghadapi Uni Eropa, Jepang, dan Amerika Serikat dalam kasus Mobil Nasional (*Indonesia-Certain Measures Affecting the Automobile Industry*)⁸⁰ pada tahun 1996 sampai tahun 1998. Indonesia pada tahun 1998 pernah menjadi pihak ketiga bersama negara-negara anggota WTO lainnya menghadapi kasus antara Uni Eropa menghadapi Argentina sebagai tergugat dalam kasus *Safeguard Measures on Imports of Footwear*.⁸¹ Selain pernah menjadi tergugat dan pihak ketiga, Indonesia pernah menjadi penggugat dalam kasus *Safeguard Measures on Imports of Footwear* menghadapi Argentina,⁸² kasus *Byrd Amendment* menghadapi Amerika Serikat,⁸³ kasus *Korea Certain Paper (Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia)* menghadapi Korea Selatan,⁸⁴ dan yang terbaru adalah dalam kasus *Anti-Dumping Measures on Uncoated Woodfree Paper* menghadapi Afrika Selatan.⁸⁵

Dalam proses penyelesaian sengketa di WTO, Korea Selatan pernah menjadi penggugat sebanyak empat belas kali, tergugat sebanyak empat belas kali, dan pihak ketiga sebanyak 46 (empat puluh enam) kali.⁸⁶ Korea Selatan pernah menjadi pihak ketiga menghadapi Indonesia sebagai tergugat dalam kasus Mobil Nasional. Selain itu, Korea Selatan pernah bersama-sama Indonesia menjadi pihak ketiga menghadapi

⁷⁸ WTO, *The 128 countries that had signed GATT by 1994*, <http://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm>, diakses pada tanggal 22 Maret 2010.

⁷⁹ WTO, *Member Information Republic of Korea and the WTO*, http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/korea_republic_e.htm, diakses pada tanggal 22 Maret 2010.

⁸⁰ *Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile Industry*, WT/DS54.

⁸¹ *Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121. Negara-negara anggota lainnya yang menjadi pihak ketiga adalah Brazil, Paraguay, Uruguay, dan Amerika Serikat.

⁸² *Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS123.

⁸³ *Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000*, WT/DS217.

⁸⁴ *Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia*, WT/DS312.

⁸⁵ *Anti-Dumping Measures on Uncoated Woodfree Paper*, WT/DS374.

⁸⁶ WTO, *Member Information Indonesia and the WTO*, <http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/indonesia_e.htm>, diakses pada tanggal 22 Maret 2010.

Amerika Serikat sebagai tergugat dalam kasus *Byrd Amendment*.⁸⁷ Indonesia dan Korea Selatan berhadapan dalam kasus *Korea Certain Paper* di mana untuk pertama kalinya Indonesia menjadi penggugat utama menghadapi negara anggota WTO lainnya.⁸⁸

2.2. Organisasi Perdagangan Dunia sebagai Forum Penyelesaian Sengketa Perdagangan Dunia

2.2.1. Pengantar

WTO memiliki beberapa tujuan penting. Pertama, WTO mendorong arus perdagangan antarnegara dengan mengurangi dan menghapus berbagai hambatan yang dapat mengganggu kelancaran arus perdagangan barang dan jasa. Kedua, WTO merupakan forum untuk perundingan perdagangan. Ketiga, WTO menyelesaikan sengketa perdagangan yang timbul dari konflik-konflik kepentingan dalam hubungan dagang.⁸⁹ Walaupun sudah ada persetujuan-persetujuan dalam WTO yang telah disepakati oleh para anggotanya, perbedaan interpretasi dan pelanggaran masih mungkin terjadi, sehingga diperlukan prosedur hukum penyelesaian sengketa yang netral dan telah disepakati bersama.⁹⁰

Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, WTO mengatur fungsi-fungsi dari organisasi tersebut dalam Persetujuan WTO. Fungsi-fungsi WTO adalah: (i) mendukung pelaksanaan, administrasi, dan penyelenggaraan persetujuan yang telah dicapai untuk mewujudkan sasaran persetujuan-persetujuan tersebut; (ii) merupakan forum perundingan bagi negara anggota tentang persetujuan-persetujuan yang telah dicapai, termasuk keputusan-keputusan yang ditentukan kemudian dalam Pertemuan Tingkat Menteri; (iii) mengadministrasikan pelaksanaan ketentuan mengenai penyelesaian sengketa perdagangan; (iv) mengadministrasikan Mekanisme Tinjauan

⁸⁷ WTO, *Member Information Republic of Korea and the WTO*, <http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/korea_republic_e.htm>, diakses pada tanggal 22 Maret 2010.

⁸⁸ Kasus *Korea Certain Paper* akan dibahas lebih lanjut dalam Bab III.

⁸⁹ Paragraf 3 Pembukaan Persetujuan WTO.

⁹⁰ Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *op.cit.*, hal. 1.

Kebijakan di bidang Perdagangan; dan (v) menciptakan kerangka kerjasama internasional dengan IMF dan Bank Dunia, serta badan-badan lain yang terafiliasi.⁹¹

Berdasarkan tujuan dan fungsi WTO tersebut, sistem penyelesaian sengketa WTO merupakan alat untuk melaksanakan secara efektif fungsi umum WTO yang berperan penting dalam menjamin keamanan dan kepastian terhadap perdagangan internasional.⁹²

Prosedur dan jangka waktu yang jelas dalam menyelesaikan sengketa di WTO penting untuk mencegah terjadinya sengketa perdagangan internasional yang berlarut-larut tidak terselesaikan dan untuk memperkecil ketidakseimbangan antara negara yang kuat dan negara yang lemah dengan menyelesaikan sengketa di antara mereka berdasarkan aturan-aturan, bukan dengan kekuatan yang menentukan hasil.⁹³

2.2.2. Kesepakatan Organisasi Perdagangan Dunia tentang Penyelesaian Sengketa

Sistem penyelesaian sengketa WTO dibuat sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Persetujuan WTO. Sistem tersebut diatur dalam DSU.⁹⁴ Sistem penyelesaian sengketa di WTO berlaku untuk semua sengketa yang muncul berdasarkan Persetujuan WTO termasuk lampiran-lampirannya yang tertuang dalam Appendiks 1 DSU. Persetujuan-persetujuan tersebut dinamakan *covered agreements*. DSU sendiri juga termasuk dalam *covered agreements*.⁹⁵ Selain mencakup Persetujuan Perdagangan Multilateral, *covered agreements* juga mencakup Persetujuan Perdagangan Plurilateral.⁹⁶

DSU menyediakan sistem penyelesaian sengketa yang terpadu. Dengan beberapa pengecualian, DSU berlaku untuk semua sengketa berdasarkan Persetujuan WTO. Pengecualian tersebut adalah aturan dan prosedur istimewa dan tambahan (*special and additional rules and procedures*) yang terkandung dalam *covered*

⁹¹ Artikel III Persetujuan WTO.

⁹² Artikel 3:2 DSU.

⁹³ WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 1.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Artikel 1:1 DSU.

⁹⁶ Appendiks 1 DSU.

agreements.⁹⁷ Keberlakuan aturan dan prosedur tersebut lebih utama dari DSU jika ada perbedaan antara aturan dan prosedur tersebut dan DSU.⁹⁸

Pelaksanaan proses penyelesaian sengketa di WTO melibatkan: para pihak yang bersengketa dan pihak ketiga; DSB, yang terdiri dari Panel dan Badan Banding (*Appellate Body*); Sekretariat WTO; para arbiter; ahli-ahli independen; dan beberapa institusi terkait.⁹⁹ Berdasarkan DSU, badan-badan yang berperan dalam proses penyelesaian sengketa di WTO tunduk pada aturan-aturan tertentu untuk menjamin proses dan putusan agar tidak bias.

2.2.3. Direktur Jenderal WTO dan Sekretariat WTO

Direktur Jenderal WTO secara *ex officio* dapat menawarkan jasa-jasa baik (*good offices*), konsiliasi, atau mediasi dengan tujuan untuk membantu negara-negara anggota WTO untuk menyelesaikan sengketa.¹⁰⁰ Dalam penyelesaian sengketa yang melibatkan negara terbelakang anggota WTO, apabila solusi yang memuaskan tidak tercapai selama konsultasi, Direktur Jenderal WTO akan menawarkan jasa-jasa baik, konsiliasi, atau mediasi dalam rangka membantu para pihak menyelesaikan sengketa, sebelum permintaan pembentukan Panel dibuat berdasarkan permintaan negara terbelakang anggota WTO.¹⁰¹ Selain itu, jika para pihak yang bersengketa tidak sepakat dengan susunan Panel, Direktur Jenderal WTO menentukan susunan Panel.¹⁰² Direktur Jenderal WTO juga menunjuk arbiter untuk penentuan jangka waktu yang wajar (*reasonable period of time*) untuk implementasi setelah berkonsultasi dengan para pihak yang bersengketa,¹⁰³ atau untuk peninjauan penangguhan kewajiban

⁹⁷ Artikel 1:2 dan Appendiks 2 DSU.

⁹⁸ Artikel 1:2 DSU.

⁹⁹ WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 17.

¹⁰⁰ Artikel 5:6 DSU.

¹⁰¹ Artikel 24:2 DSU.

¹⁰² Artikel 8:7 DSU. Dalam jangka waktu 20 (dua puluh) hari sejak pembentukan Panel berdasarkan permintaan salah satu pihak yang bersengketa dan setelah berkonsultasi dengan Ketua DSB dan Ketua Dewan atau Komite yang berkaitan dengan sengketa.

¹⁰³ Catatan kaki 12 Artikel 21:3(c) DSU, jika para pihak yang bersengketa tidak sepakat tentang penunjukan arbiter dalam jangka waktu sepuluh hari sejak arbitrase dipilih untuk menyelesaikan masalah.

(*suspension of obligations*) yang diusulkan dalam hal terjadi peristiwa non-implementasi.¹⁰⁴

Sekretariat WTO bertanggung jawab untuk membantu Panel, terutama pada aspek hukum, sejarah, dan prosedural, dan untuk menyediakan dukungan administratif dan teknis.¹⁰⁵ Sekretariat WTO juga menyediakan ahli hukum untuk negara berkembang anggota WTO yang memintanya.¹⁰⁶ Sekretariat WTO mengadakan kursus pelatihan untuk negara-negara anggota WTO yang tertarik dengan prosedur dan praktek penyelesaian sengketa di WTO.¹⁰⁷ Sekretariat memiliki daftar orang-orang pemerintahan dan non-pemerintahan yang memiliki kualifikasi sebagai panelis untuk membantu dalam proses pemilihan panelis.¹⁰⁸ Sekretariat juga mengusulkan pencalonan panelis kepada para pihak yang bersengketa.¹⁰⁹

2.2.4. Arbiter¹¹⁰

Arbiter dalam sistem penyelesaian sengketa WTO dapat menjalankan tugas dalam: (i) arbitrase sebagai salah satu cara penyelesaian sengketa di WTO selain proses Panel (termasuk usaha-usaha damai);¹¹¹ (ii) menentukan jangka waktu yang wajar untuk implementasi rekomendasi Panel atau Badan Banding;¹¹² atau (iii)

¹⁰⁴ Artikel 22:6 DSU. Jika panelis awal tidak bisa menjadi arbiter.

¹⁰⁵ Artikel 27:1 DSU.

¹⁰⁶ Artikel 27:2 DSU.

¹⁰⁷ Artikel 27:3 DSU.

¹⁰⁸ Artikel 8:4 DSU.

¹⁰⁹ Artikel 8:6 DSU.

¹¹⁰ Arbiter adalah orang yang mempunyai wewenang untuk memutuskan suatu sengketa. Sedangkan arbitrator adalah orang yang netral yang menyelesaikan suatu sengketa para pihak, terutama di arbitrase formal. Dalam penulisan ini, digunakan istilah arbiter, karena lebih sesuai dengan sifat arbitrase pada sistem penyelesaian sengketa WTO, dan juga karena UU Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa menggunakan istilah arbitrase. Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary*, edisi ketujuh, (St. Paul, Minn.: Thomson West, 1999), hal. 99-100 "Arbiter: one with the power to decide disputes, such as judge <the Supreme Court is the final arbiter of legal disputes in the United States>; "Arbitrator: a neutral person who resolves disputes between parties, esp. by means of formal arbitration – arbitratorship.

¹¹¹ Sharif Bhuiyan, *National Law in WTO Law Effectiveness and Good Governance in the World Trading System*, (New York: Cambridge University Press, 2007), hal. 8. Arbitrase sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa di WTO selain upaya Panel diatur dalam Artikel 25 DSU.

¹¹² Artikel 21:3(c) DSU.

menentukan tingkat penangguhan (*level of suspension*) kewajiban jika negara anggota yang bersangkutan keberatan dengan tingkat dari penangguhan kewajiban yang diusulkan dan menentukan apakah prinsip dan prosedur dalam penentuan penangguhan konsesi atau kewajiban lainnya sudah dipatuhi.¹¹³ Arbiter dipilih oleh para pihak yang bersengketa.¹¹⁴ Arbiter dapat melaksanakan tugasnya secara individu atau grup.¹¹⁵ Dalam penyelesaian sengketa mengenai penangguhan konsesi atau kewajiban lainnya, arbiter tidak memeriksa konsesi atau kewajiban lain yang ditangguhkan, tetapi menentukan apakah tingkat penangguhan sudah sama dengan tingkat kerugian yang dialami oleh penggugat. Arbiter juga menentukan apakah penangguhan konsesi atau kewajiban lainnya sesuai dengan *covered agreements*.¹¹⁶ Keputusan arbitrase bersifat final dan mengikat. Para pihak yang bersengketa harus menerima keputusan tersebut dan tidak dapat mengajukan banding terhadap keputusan tersebut.¹¹⁷

2.2.5. Ahli-ahli

Panel berhak mendapatkan informasi dan nasihat teknis dari individu atau badan tertentu jika dianggap perlu. Sebelum Panel meminta informasi atau nasihat dari individu atau badan tertentu dalam yurisdiksi negara anggota, Panel harus memberitahukan pihak yang berwenang dari negara tersebut. Negara anggota tersebut harus memberi tanggapan dengan segera. Informasi yang didapatkan bersifat rahasia dan tidak boleh dibuka kecuali dengan izin dari individu, badan, atau pihak yang berwenang dari negara yang memberikan informasi tersebut.¹¹⁸ Panel dapat meminta informasi dari sumber-sumber yang relevan dan dapat berkonsultasi dengan ahli-ahli untuk menyimpulkan pendapat tentang aspek tertentu dari suatu masalah. Panel dapat meminta laporan nasihat (*advisory report*) tertulis dari grup peninjau ahli (*expert*

¹¹³ Artikel 22:6 DSU.

¹¹⁴ Catatan kaki 12 Artikel 21:3(c), catatan kaki 15 Artikel 22:6, dan catatan kaki 16 Artikel 22:7 DSU.

¹¹⁵ Catatan kaki 13 Artikel 21:3(c) DSU.

¹¹⁶ Artikel 22:7 DSU.

¹¹⁷ Artikel 22:7 DSU.

¹¹⁸ Artikel 13:1 DSU.

review group) berkaitan dengan masalah ilmiah atau masalah teknis lainnya dalam suatu sengketa.¹¹⁹

Grup peninjau ahli melaksanakan tugas mereka di bawah otoritas dan melapor pada Panel.¹²⁰ Grup peninjau ahli mengajukan draf laporan kepada para pihak yang bersengketa untuk meminta komentar mereka dan memasukkannya ke dalam laporan akhir apabila diperlukan. Laporan akhir grup peninjau ahli hanya bersifat nasihat.¹²¹ Anggota grup peninjau ahli adalah para profesional dan berpengalaman di bidangnya.¹²² Warga negara dari pihak yang bersengketa tidak boleh menjadi anggota grup peninjau ahli tanpa kesepakatan dari kedua belah pihak, kecuali dalam keadaan tertentu saat Panel berpendapat bahwa kebutuhan akan keahlian ilmiah tidak dapat dipenuhi, kecuali sebaliknya. Pemerintah para pihak yang bersengketa tidak boleh menjadi anggota grup peninjau ahli. Anggota grup peninjau ahli menjabat dalam kapasitas individual dan tidak sebagai wakil pemerintahan atau wakil dari organisasi manapun.¹²³ Ahli individual dipilih berdasarkan konsultasi dengan para pihak yang bersengketa, diajukan pertanyaan yang dijawab secara tertulis, dan mengadakan pertemuan di mana pertanyaan tersebut dibahas dengan Panelis dan para pihak yang bersengketa.¹²⁴

2.2.6. Badan Penyelesaian Sengketa

Dewan Umum (*General Council*) mendelegasikan tanggung jawabnya berdasarkan DSU kepada DSB. Seperti Dewan Umum, DSB terdiri dari wakil-wakil negara-negara anggota WTO.¹²⁵ DSB mempunyai ketuanya sendiri dan membuat aturan dan prosedur yang diperlukan untuk memenuhi tanggung jawabnya.¹²⁶

¹¹⁹ Artikel 13:2 DSU.

¹²⁰ Appendiks 4 Angka 1 DSU.

¹²¹ Appendiks 4 Angka 6 DSU.

¹²² Appendiks 4 Angka 2 DSU.

¹²³ Appendiks 4 Angka 3 DSU.

¹²⁴ WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 26.

¹²⁵ David Palmeter dan Petros C. Mavroidis, *Dispute Settlement in the World Trade Organization Practice and Procedures*, Edisi Kedua, (New York: Cambridge University Press, 2004), hal. 15.

¹²⁶ Artikel IV:3 Persetujuan WTO.

DSB dibentuk untuk melaksanakan sistem penyelesaian sengketa berdasarkan DSU. DSB berwenang untuk: (a) membentuk Panel; (b) mengesahkan laporan Panel dan Badan Banding; (c) mengawasi implementasi putusan dan rekomendasi; dan (d) memberikan izin penangguhan konsesi atau kewajiban lainnya berdasarkan *covered agreements*.¹²⁷

DSB harus memberitahukan perkembangan sengketa berkaitan dengan ketentuan yang ada dalam *covered agreements* kepada Dewan (*Council*) atau Komite (*Committee*) WTO yang terkait.¹²⁸ DSB bertemu sesering yang diperlukan untuk menyesuaikan kerjanya dalam kerangka waktu yang disediakan dalam DSU.¹²⁹

DSB mengambil keputusan secara konsensus.¹³⁰ Konsensus dicapai apabila tidak ada negara anggota WTO, yang hadir dalam pertemuan saat keputusan diambil, secara formal keberatan dengan keputusan tersebut.¹³¹ Akan tetapi, saat DSB membentuk Panel, mengesahkan laporan Panel dan Badan Banding, dan memberi izin penangguhan konsesi atau kewajiban lainnya, DSB harus menyetujuinya, kecuali ada konsensus yang melawannya. Prosedur pengambilan keputusan tersebut dinamakan konsensus negatif atau "*reverse*". DSB harus secara otomatis memutuskan untuk mengambil langkah tersebut, kecuali ada konsensus untuk tidak melakukannya.¹³²

2.2.6.1. Panel

Panel harus terdiri dari orang-orang pemerintahan dan/atau non-pemerintahan yang memiliki kualifikasi yang baik.¹³³ Untuk menjamin independensinya, Panelis harus dipilih berdasarkan latar belakang dan pengalaman yang berbeda.¹³⁴ Warga dari negara yang sedang menjadi pihak yang bersengketa atau pihak ketiga tidak boleh menjadi Panelis untuk sengketa yang sedang dihadapi pemerintahan negaranya,

¹²⁷ Artikel 2:1 DSU.

¹²⁸ Artikel 2:2 DSU.

¹²⁹ Artikel 2:3 DSU.

¹³⁰ Artikel 2:4 DSU.

¹³¹ Catatan kaki 1 Artikel 2:4 DSU.

¹³² WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 18.

¹³³ Artikel 8:1 DSU.

¹³⁴ Artikel 8:2 DSU.

kecuali disepakati lain oleh para pihak yang bersengketa.¹³⁵ Panel harus terdiri dari tiga atau lima Panelis *ad hoc*.¹³⁶ Dengan demikian, tidak ada Panel yang permanen di WTO; Panel yang berbeda dibentuk untuk setiap sengketa. Panelis bekerja dengan kapasitas individual bukan sebagai wakil pemerintah atau organisasi apapun.¹³⁷

Panel membuat penilaian objektif terhadap suatu masalah, termasuk penilaian objektif terhadap fakta suatu kasus, penggunaan dan kepatuhan terhadap *covered agreements* yang relevan, dan membuat temuan (*findings*). Hal-hal tersebut dilakukan untuk membantu DSB dalam membuat rekomendasi dan dalam memberikan putusan. Panel harus berkonsultasi secara rutin dengan para pihak yang bersengketa dan memberi mereka kesempatan yang cukup untuk mencapai solusi yang memuaskan.¹³⁸

2.2.6.2. Badan Banding

Tidak seperti Panel, Badan Banding merupakan badan permanen yang dipercayai dengan tugas untuk meninjau aspek-aspek hukum dari laporan Panel. Badan Banding merupakan badan yang menjalankan tahap kedua dan akhir dari sistem adjudikasi penyelesaian sengketa WTO.¹³⁹ Badan Banding dapat memberikan kepastian hukum dengan konsistensi keputusan, di mana merupakan tujuan utama dari sistem penyelesaian sengketa, yaitu menjamin kepastian dan prediktabilitas dari sistem perdagangan multilateral.¹⁴⁰ Jika negara anggota mengajukan banding terhadap laporan Panel, Badan Banding akan meninjau aspek hukumnya dan dapat menguatkan, mengubah, atau membatalkannya.¹⁴¹

Badan Banding dibentuk oleh DSB. Badan Banding mendengar banding dari kasus Panel. Badan Banding terdiri dari tujuh anggota.¹⁴² Anggota Badan Banding

¹³⁵ Artikel 8:3 DSU.

¹³⁶ Artikel 8:5 DSU.

¹³⁷ Artikel 8:9 DSU.

¹³⁸ Artikel 11 DSU.

¹³⁹ WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 22.

¹⁴⁰ Artikel 3:2 DSU.

¹⁴¹ Artikel 17:13 DSU.

¹⁴² Artikel 17:1 DSU.

ditunjuk oleh DSB untuk masa jabatan empat tahun dan dapat ditunjuk sekali lagi.¹⁴³ Anggota Badan Banding harus mempunyai reputasi yang bagus, keahlian di bidang hukum, perdagangan internasional, dan hal-hal yang diatur dalam *covered agreements* secara umum, dan tidak boleh terafiliasi dengan pemerintah manapun.¹⁴⁴

2.3. Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Badan Penyelesaian Sengketa¹⁴⁵

2.3.1. Konsultasi¹⁴⁶

Dalam sistem penyelesaian sengketa WTO, solusi yang saling memuaskan kedua belah pihak yang bersengketa dan yang konsisten dengan *covered agreements* lebih diutamakan.¹⁴⁷ Oleh karena itu, tahap konsultasi harus dikuatkan dan ditingkatkan keefektifitasannya oleh semua negara anggota WTO.¹⁴⁸ Setiap negara anggota WTO harus memberikan pertimbangan dan kesempatan yang cukup untuk konsultasi.¹⁴⁹ Pada tahap konsultasi, negara anggota harus mengupayakan penyelesaian masalah yang saling memuaskan kedua belah pihak sebelum masuk ke tahap lebih lanjut.¹⁵⁰ Konsultasi harus bersifat rahasia,¹⁵¹ artinya tidak melibatkan Sekretariat WTO. Negara-negara anggota WTO yang berkepentingan harus masuk ke tahap konsultasi secepat mungkin jika dalam keadaan mendesak, termasuk yang berhubungan dengan barang yang mudah rusak (*perishable goods*).¹⁵² Negara-negara anggota WTO harus memberikan perhatian khusus terhadap masalah dan kepentingan negara berkembang anggota WTO.¹⁵³

¹⁴³ Artikel 17:2 DSU.

¹⁴⁴ Artikel 17:3 DSU.

¹⁴⁵ Lihat Tata Alur 1 pada halaman 131.

¹⁴⁶ Lihat Tata Alur 2 pada halaman 132.

¹⁴⁷ Artikel 3:7 DSU.

¹⁴⁸ Artikel 4:1 DSU.

¹⁴⁹ Artikel 4:2 DSU.

¹⁵⁰ Artikel 4:5 DSU.

¹⁵¹ Artikel 4:6 DSU.

¹⁵² Artikel 4:9 DSU.

¹⁵³ Artikel 4:10 DSU.

Negara anggota WTO yang mengajukan permohonan konsultasi harus memberitahukan permohonan tersebut kepada DSB, Dewan, dan Komite terkait. Permohonan tersebut harus dibuat secara tertulis dan menyertakan alasan permohonan, termasuk di dalamnya penjelasan tentang tindakan yang menjadi pokok sengketa dan petunjuk atas dasar hukum dari tindakan tersebut.¹⁵⁴

Jika permohonan konsultasi diajukan berdasarkan *covered agreements*, maka negara anggota WTO yang kepadanya diajukan konsultasi harus memberi jawaban atas konsultasi tersebut dalam waktu sepuluh hari setelah tanggal penerimaan permohonan, kecuali disepakati lain. Negara anggota WTO tersebut harus mengikuti proses konsultasi dengan itikad baik dalam periode tidak lebih dari tiga puluh hari sejak tanggal penerimaan permohonan. Negara anggota WTO yang mengajukan permohonan konsultasi dapat langsung menuju ke tahap selanjutnya dengan mengajukan permohonan pembentukan Panel jika: (i) negara anggota WTO yang kepadanya diajukan permohonan konsultasi tidak memberi jawaban dalam waktu sepuluh hari sejak tanggal penerimaan permohonan; atau (ii) menjalani proses konsultasi lebih dari tiga puluh hari atau periode lain yang telah disepakati sejak tanggal penerimaan permohonan.¹⁵⁵ Jika tahap konsultasi gagal untuk menyelesaikan sengketa dalam waktu enam puluh hari sejak tanggal penerimaan permohonan konsultasi, negara anggota WTO yang mengajukan permohonan dapat meminta pembentukan Panel. Negara anggota WTO tersebut juga dapat meminta pembentukan Panel dalam periode enam puluh hari tersebut, jika para pihak yang berkonsultasi sama-sama menganggap bahwa konsultasi telah gagal menyelesaikan sengketa.¹⁵⁶ Dalam keadaan yang mendesak, termasuk yang berhubungan dengan barang yang mudah rusak, negara anggota WTO mengadakan konsultasi dalam periode tidak lebih dari sepuluh hari sejak tanggal penerimaan permohonan, dan jika konsultasi telah gagal menyelesaikan sengketa dalam periode dua puluh hari sejak tanggal penerimaan permohonan, maka negara anggota WTO yang mengajukan permohonan dapat meminta pembentukan Panel.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Artikel 4:4 DSU.

¹⁵⁵ Artikel 4:3 DSU.

¹⁵⁶ Artikel 4:7 DSU.

¹⁵⁷ Artikel 4:8 DSU.

Jika ada negara anggota WTO, selain yang berkonsultasi, yang merasa mempunyai kepentingan perdagangan yang sangat berarti dalam konsultasi yang dilaksanakan berdasarkan Artikel XXII:1 GATT 1994, Artikel XXII:1 GATS, atau ketentuan yang berhubungan dengan *covered agreements* lainnya, negara anggota WTO tersebut dapat memberitahukan keinginannya untuk bergabung dalam konsultasi kepada negara-negara anggota WTO yang berkonsultasi dan DSB dalam jangka waktu sepuluh hari sejak tanggal peredaran permohonan konsultasi. Negara anggota WTO tersebut harus diizinkan bergabung dalam konsultasi, jika negara anggota WTO yang kepadanya diajukan permohonan konsultasi menyetujui adanya kepentingan perdagangan yang sangat berarti. Jika permohonan untuk bergabung dalam konsultasi tidak diterima, maka negara anggota WTO yang ingin bergabung bebas mengajukan permohonan konsultasi berdasarkan Artikel XXII:1 GATT 1994 atau Artikel XXIII:1 GATT 1994, Artikel XXII:1 GATS atau Artikel XXIII:1 GATS, atau ketentuan lain yang relevan dalam *covered agreements*.¹⁵⁸

2.3.2. Usaha-usaha Damai¹⁵⁹

Usaha-usaha damai merupakan alternatif penyelesaian sengketa bagi negara-negara anggota WTO. Alternatif penyelesaian sengketa ini biasanya digunakan untuk menyelesaikan masalah yang sifatnya prosedural maupun substansial dari persetujuan-persetujuan di WTO. Selain konsultasi, usaha-usaha damai dalam sistem penyelesaian sengketa WTO adalah jasa-jasa baik (*good offices*), konsiliasi, mediasi, dan arbitrase.¹⁶⁰

Pengajuan permohonan diadakannya jasa-jasa baik, konsiliasi, dan mediasi dapat dilakukan kapan saja oleh salah satu pihak yang bersengketa.¹⁶¹ Pelaksanaan jasa-jasa baik, konsiliasi, dan mediasi harus berdasarkan kesepakatan kedua belah

¹⁵⁸ Artikel 4:11 DSU.

¹⁵⁹ Lihat Tata Alur 3 pada halaman 133.

¹⁶⁰ Arbitrase berbeda dengan proses panel dan banding di mana proses arbitrase dilaksanakan jika para pihak yang bersengketa memilih dan setuju untuk menggunakan arbitrase, sedangkan upaya panel dan banding dilaksanakan jika ada pihak yang meminta.

¹⁶¹ Artikel 5:3 DSU.

pihak yang bersengketa.¹⁶² Pelaksanaan tersebut juga harus bersifat rahasia dan tanpa mengurangi hak dari kedua belah pihak.¹⁶³

Jasa-jasa baik, konsiliasi, dan mediasi dapat dimulai dan diakhiri kapan saja. Jika jasa-jasa baik, konsiliasi, dan mediasi dianggap gagal, penggugat kemudian dapat langsung mengajukan permohonan pembentukan Panel.¹⁶⁴ Jika jasa-jasa baik, konsiliasi, dan mediasi dilaksanakan dalam waktu enam puluh hari setelah tanggal penerimaan permohonan konsultasi, maka pihak yang mengajukan harus memberikan waktu enam puluh hari sejak tanggal penerimaan permohonan konsultasi sebelum meminta pembentukan Panel. Pihak yang mengajukan permohonan dapat meminta pembentukan Panel selama jangka waktu enam puluh hari tersebut jika para pihak yang bersengketa sama-sama beranggapan bahwa proses jasa-jasa baik, konsiliasi, dan mediasi telah gagal dalam menyelesaikan sengketa.¹⁶⁵ Prosedur bagi jasa-jasa baik, konsiliasi, dan mediasi dapat terus berjalan selama proses Panel bila telah disepakati oleh para pihak yang bersengketa.¹⁶⁶

Usaha damai lainnya, yaitu arbitrase merupakan salah satu alternatif untuk menyelesaikan sengketa berdasarkan kesepakatan bersama para pihak yang bersengketa di mana para pihak menyetujui substansi dan prosedur yang ditentukan bersama.¹⁶⁷ Arbitrase yang termasuk usaha-usaha damai adalah arbitrase berdasarkan Artikel 25 DSU. Arbitrase yang cepat dalam WTO sebagai suatu alternatif penyelesaian sengketa dapat memberikan solusi dari suatu sengketa yang pokok permasalahannya telah digariskan dengan jelas oleh kedua belah pihak yang bersengketa.¹⁶⁸ Upaya arbitrase harus tunduk pada prosedur yang telah disepakati oleh para pihak kecuali diatur lain dalam DSU. Kesepakatan penggunaan arbitrase harus diberitahukan terlebih dahulu kepada semua negara anggota WTO sebelum proses

¹⁶² Artikel 5:1 DSU.

¹⁶³ Artikel 5:2 DSU.

¹⁶⁴ Artikel 5:3 DSU.

¹⁶⁵ Artikel 5:4 DSU.

¹⁶⁶ Artikel 5:5 DSU.

¹⁶⁷ H. S. Kartadjoemena, *GATT WTO dan Hasil Uruguay Round*, (Jakarta: UI-Press, 1997), hal. 217.

¹⁶⁸ Artikel 25:1 DSU.

arbitrase dimulai.¹⁶⁹ Negara anggota WTO yang lain dapat menjadi pihak dalam proses arbitrase atas persetujuan para pihak yang bersengketa. Para pihak dalam proses arbitrase harus setuju untuk mematuhi keputusan arbitrase. Keputusan arbitrase harus diberitahukan kepada DSB dan Dewan atau Komite dari Persetujuan WTO terkait.¹⁷⁰ Ketentuan Artikel 21 DSU tentang pengawasan implementasi rekomendasi dan putusan, dan Artikel 22 tentang kompensasi dan penangguhan konsesi harus berlaku terhadap keputusan arbitrase secara *mutatis muntandis*.¹⁷¹

2.3.3. Proses Panel¹⁷²

Apabila konsultasi telah gagal menyelesaikan sengketa, negara penggugat dapat meminta pembentukan Panel. Panel harus dibentuk selambat-lambatnya pada pertemuan DSB berikutnya, kecuali bila secara konsensus DSB tidak memperkenankan pembentukan Panel.¹⁷³ Permohonan pembentukan Panel merupakan awal dari tahap adjudikasi. Permohonan pembentukan Panel harus dibuat secara tertulis dan ditujukan kepada Ketua DSB. Permohonan pembentukan Panel harus memuat apakah konsultasi telah dilakukan, tindakan yang menjadi objek sengketa, dan ringkasan dasar hukum.¹⁷⁴

Apabila ada lebih dari satu negara anggota WTO yang meminta pembentukan Panel yang berhubungan dengan sengketa yang sama, Panel tunggal (*single Panel*) dapat dibentuk untuk memeriksa klaim yang merupakan hak dari negara-negara Anggota WTO yang bersangkutan.¹⁷⁵ Apabila pembentukan Panel tunggal tidak dimungkinkan dan lebih dari satu Panel dibentuk, maka orang-orang yang sama, jika mungkin, menjabat sebagai panelis pada setiap Panel.¹⁷⁶

¹⁶⁹ Artikel 25:2 DSU.

¹⁷⁰ Artikel 25:3 DSU.

¹⁷¹ Artikel 25:4 DSU.

¹⁷² Lihat Tata Alur 4 pada halaman 134.

¹⁷³ Artikel 6:1 DSU.

¹⁷⁴ Artikel 6:2 DSU.

¹⁷⁵ Artikel 9:1 DSU.

¹⁷⁶ Artikel 9:3 DSU.

Isi dari permohonan pembentukan Panel harus menentukan kerangka acuan (*terms of reference*) untuk pemeriksaan Panel. Dengan kata lain, permohonan pembentukan Panel menentukan dan membatasi ruang lingkup sengketa dan yurisdiksi Panel.¹⁷⁷ Panel mempunyai standar kerangka acuan, kecuali para pihak yang bersengketa menyetujui lain, tidak lebih dari dua puluh hari sejak Panel dibentuk.¹⁷⁸

Setiap negara anggota yang mempunyai kepentingan substansial dalam suatu kasus yang dihadapi oleh Panel, dan anggota tersebut telah memberitahukan kepentingannya kepada DSB, maka anggota tersebut mempunyai kesempatan untuk didengarkan di hadapan Panel dan menyampaikan pernyataan tertulisnya sebagai pihak ketiga.¹⁷⁹ Pihak ketiga menerima pernyataan tertulis pertama para pihak dan memberikan pandangan mereka secara lisan kepada Panel saat pertemuan substansial pertama.¹⁸⁰

Prosedur Panel diatur dalam Artikel 12 dan Appendiks 3 DSU, tetapi Panel dapat mengikuti prosedur yang berbeda setelah berkonsultasi dengan para pihak.¹⁸¹ Setelah Panel dibentuk, tugas pertama Panel adalah membuat jadwal kerja.¹⁸² Apabila tidak ada eksepsi, para pihak dapat memulai dengan pertukaran pernyataan tertulis yang pertama (*first written submission*) yang dimulai oleh penggugat. Sekretariat WTO menerima pernyataan tertulis ini dan meneruskannya kepada pihak lain atau para pihak yang bersengketa.¹⁸³ Pihak ketiga biasanya memberikan pernyataan tertulis mereka setelah para pihak memberi pernyataan tertulis mereka. Pihak ketiga berhak untuk menerima pernyataan tertulis pertama para pihak.¹⁸⁴ Semua pernyataan tertulis ini bersifat rahasia, tetapi para pihak bebas untuk membuka pernyataan tertulis

¹⁷⁷ Artikel 7:1 DSU.

¹⁷⁸ Artikel 7:1 DSU.

¹⁷⁹ Artikel 10:2 DSU.

¹⁸⁰ Artikel 10:3 DSU.

¹⁸¹ Artikel 12:1 dan Appendiks 3 angka 11 DSU.

¹⁸² Artikel 12:3 DSU.

¹⁸³ Artikel 12:6 DSU.

¹⁸⁴ Artikel 10:3 DSU.

mereka kepada publik.¹⁸⁵ Dalam kasus dengan lebih dari satu klaim berkaitan dengan hal yang sama di mana Panel tunggal dibentuk, pernyataan tertulis dari masing-masing penggugat harus tersedia untuk penggugat lainnya dan masing-masing penggugat berhak untuk hadir saat penggugat lainnya menyampaikan pandangannya kepada Panel.¹⁸⁶

Setelah menerima pernyataan tertulis dari para pihak yang bersengketa yang berisi fakta dari kasus dan argumentasi mereka, Panel mengadakan pertemuan substansial pertama (*first substansive meeting*).¹⁸⁷ Pada pertemuan tersebut, Panel dapat meminta penggugat untuk menyampaikan kasusnya. Masih pada pertemuan yang sama, Panel dapat meminta tergugat untuk menyampaikan pandangannya (*point of view*).¹⁸⁸ Pihak ketiga yang telah memberitahukan DSB tentang kepentingannya dalam sengketa tersebut menyampaikan pandangan mereka dan dapat hadir selama pertemuan substansial pertama.¹⁸⁹

Bantahan (*rebuttal*) dibuat lalu disampaikan oleh para pihak yang bersengketa pada pertemuan substansial kedua. Tergugat menyampaikan bantahannya lebih dahulu diikuti oleh penggugat. Para pihak yang bersengketa harus menyampaikan bantahan secara tertulis kepada Panel sebelum pertemuan substansial kedua.¹⁹⁰

Pertimbangan Panel bersifat rahasia,¹⁹¹ dan draf laporan Panel dibuat tanpa diketahui oleh para pihak.¹⁹² Setelah mempertimbangkan bantahan dan argumentasi lisan (*oral arguments*), Panel mengeluarkan bagian deskriptif (yang berisi argumen dan fakta) dari draf laporannya. Dalam jangka waktu yang ditentukan oleh Panel, para pihak yang bersengketa harus memberikan tanggapan mereka secara tertulis.¹⁹³ Setelah penerimaan tanggapan atas bagian deksriptif, Panel mengeluarkan laporan

¹⁸⁵ Artikel 18:2 dan Appendiks 3 angka 3 DSU.

¹⁸⁶ Artikel 9:2 DSU.

¹⁸⁷ Appendiks 3 angka 4 DSU.

¹⁸⁸ Appendiks 3 angka 5 DSU.

¹⁸⁹ Appendiks 3 angka 6 DSU.

¹⁹⁰ Appendiks 3 angka 7 DSU.

¹⁹¹ Artikel 14:1 DSU.

¹⁹² Artikel 14:2 DSU.

¹⁹³ Artikel 15:1 DSU.

sementara (*interim report*) yang bersifat rahasia yang memuat bagian deskriptif dan temuan (*findings*; berisi alasan-alasan Panel untuk mendukung kesimpulannya). Dalam jangka waktu yang ditetapkan Panel, para pihak yang bersengketa dapat mengajukan permohonan tertulis untuk meninjau kembali beberapa aspek laporan sementara sebelum laporan akhir diberitahukan ke semua anggota WTO.¹⁹⁴ Laporan sementara merupakan laporan yang sudah lengkap walaupun belum bersifat final. Tahapan ini disebut tahap peninjauan sementara (*interim review*). Peninjauan sementara dirancang untuk mempertimbangkan kembali beberapa aspek dari laporan Panel.¹⁹⁵ Laporan akhir Panel harus memuat referensi kepada argumen-argumen yang diajukan oleh para pihak pada tahap peninjauan sementara.¹⁹⁶

Laporan akhir Panel disampaikan kepada para pihak yang bersengketa dalam jangka waktu enam bulan sejak penyusunan Panel.¹⁹⁷ Laporan akhir Panel tidak langsung disahkan oleh DSB sampai dua puluh hari setelah laporan tersebut diedarkan ke negara-negara anggota WTO agar negara anggota WTO mempunyai cukup waktu untuk mencermati laporan tersebut.¹⁹⁸ Negara anggota WTO yang berkeberatan dengan laporan tersebut harus memberikan alasan keberatan mereka secara tertulis untuk diedarkan paling lambat sepuluh hari sebelum pertemuan di mana laporan tersebut akan disahkan oleh DSB.¹⁹⁹ Dalam waktu enam puluh hari sejak laporan Panel diedarkan kepada negara-negara anggota WTO, laporan tersebut harus disahkan oleh DSB, kecuali pihak yang bersengketa mengajukan banding terhadap laporan tersebut atau terdapat konsensus agar DSB tidak mengesahkan laporan tersebut.²⁰⁰

¹⁹⁴ Artikel 15:2 DSU.

¹⁹⁵ WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 58.

¹⁹⁶ Artikel 15:3 DSU.

¹⁹⁷ Artikel 12:8 DSU.

¹⁹⁸ Artikel 16:1 DSU.

¹⁹⁹ Artikel 16:2 DSU.

²⁰⁰ Artikel 16:4 DSU.

2.3.4. Banding²⁰¹

Apabila laporan Panel dibanding, sengketa tersebut diselesaikan melalui Badan Banding dan untuk sementara laporan Panel tidak dapat disahkan oleh DSB. Laporan Panel harus dibanding sebelum disahkan oleh DSB.²⁰² Hanya pihak yang bersengketa, dan bukan pihak ketiga, yang dapat mengajukan banding terhadap laporan Panel. Pihak ketiga yang sudah memberitahukan DSB tentang kepentingan substansialnya terhadap masalah yang dipersengketakan dapat membuat pernyataan tertulis dan diberikan kesempatan untuk didengarkan oleh Badan Banding.²⁰³

Badan Banding mendengarkan banding dari kasus-kasus Panel.²⁰⁴ Banding hanya terbatas pada persoalan hukum yang terdapat di laporan Panel dan interpretasi hukum yang dibuat oleh Panel.²⁰⁵ Banding tidak bisa memeriksa fakta-fakta yang dijadikan dasar laporan Panel, sebagai contoh dengan meminta pemeriksaan bukti faktual terbaru atau memeriksa ulang bukti yang ada. Memeriksa fakta adalah tugas Panel di sistem penyelesaian sengketa WTO.²⁰⁶

Prosedur Kerja untuk Peninjauan Banding (*Working Procedures for Appellate Review*) harus dibuat oleh Badan Banding dengan berkonsultasi lebih dulu dengan Ketua DSB dan Direktur Jenderal WTO, dan diberitahukan kepada negara-negara anggota WTO.²⁰⁷ Prosedur Kerja untuk Peninjauan Banding saat ini adalah prosedur kerja yang tertera dalam dokumen WT/AB/WP/W/5.²⁰⁸

Proses banding dimulai dengan penggugat memberitahukan DSB secara tertulis dan secara bersamaan memberikan pengumuman banding (*Notice of Appeal*) kepada Sekretariat Badan Banding.²⁰⁹ Setelah memberikan pengumuman banding,

²⁰¹ Lihat Tata Alur 5 pada halaman 134.

²⁰² Artikel 16:4 DSU.

²⁰³ Artikel 17:4 DSU.

²⁰⁴ Artikel 17:1 DSU.

²⁰⁵ Artikel 17:6 DSU.

²⁰⁶ WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 66.

²⁰⁷ Artikel 17:9 DSU.

²⁰⁸ WTO, *Dispute Settlement: Appeals Procedures*, <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_e.htm>, diakses pada tanggal 7 Mei 2010.

²⁰⁹ Artikel 20 Prosedur Kerja untuk Peninjauan Banding.

penggugat mempunyai waktu tujuh hari untuk memberikan pernyataan tertulis.²¹⁰ Tergugat dapat memberikan pernyataan tertulisnya paling lambat 25 (dua puluh lima) hari sejak penerimaan pengumuman banding.²¹¹

Beberapa sengketa dapat melibatkan lebih dari satu banding. Oleh karena itu, pihak yang bersengketa selain penggugat dapat melakukan banding berdasarkan alasan yang sama dengan memberikan pengumuman banding yang lain (*Notice of Other Appeal*) dalam waktu dua belas hari sejak pengumuman banding.²¹² Pihak tersebut, yang disebut penggugat yang lain, harus memberikan pernyataan tertulis dalam waktu lima belas hari sejak pengumuman banding oleh penggugat.²¹³ Tergugat yang digugat oleh penggugat yang lain dapat memberikan pernyataan tertulis dalam waktu 25 (dua puluh lima) hari sejak pengumuman banding.²¹⁴

Pihak ketiga dapat memberikan pernyataan tertulis dalam jangka waktu 25 (dua puluh lima) hari sejak pengumuman banding.²¹⁵ Masih dalam jangka waktu yang sama, pihak ketiga yang tidak memberikan pernyataan tertulis dapat memberitahukan Sekretariat Badan Banding perihal keinginannya untuk hadir saat sidang (*oral hearing*) atau untuk memberikan pernyataan lisan.²¹⁶ Pihak ketiga yang tidak memberikan pernyataan tertulis dan yang tidak memberitahukan keinginannya dalam jangka waktu 25 (dua puluh lima) hari dapat memberitahukan keinginannya untuk hadir dan menyampaikan pernyataan lisan saat sidang kepada Sekretariat Badan Banding secepatnya secara tertulis.²¹⁷

Pihak yang sedang bersengketa tidak boleh berkomunikasi dengan Badan Banding berkaitan dengan masalah-masalah yang sedang diselesaikan oleh Badan Banding.²¹⁸ Pernyataan tertulis yang diajukan kepada Badan Banding bersifat rahasia

²¹⁰ Artikel 21 (1) Prosedur Kerja untuk Peninjauan Banding.

²¹¹ Artikel 22 (2) Prosedur Kerja untuk Peninjauan Banding.

²¹² Artikel 23 (1) Prosedur Kerja untuk Peninjauan Banding.

²¹³ Artikel 23 (3) Prosedur Kerja untuk Peninjauan Banding.

²¹⁴ Artikel 23 (4) Prosedur Kerja untuk Peninjauan Banding.

²¹⁵ Artikel 24 (1) Prosedur Kerja untuk Peninjauan Banding.

²¹⁶ Artikel 24 (2) Prosedur Kerja untuk Peninjauan Banding.

²¹⁷ Artikel 24 (4) Prosedur Kerja untuk Peninjauan Banding.

²¹⁸ Artikel 18:1 DSU.

tetapi terbuka untuk pihak-pihak yang bersengketa. Pihak-pihak yang bersengketa tidak wajib membuat pernyataan tentang posisinya dalam sengketa kepada publik. Berdasarkan permintaan dari negara anggota WTO, pihak yang bersengketa harus menyediakan ringkasan yang bersifat terbuka tentang informasi dalam pernyataan tertulis yang dapat dibuka kepada publik.²¹⁹

Sidang diadakan untuk setiap banding di mana penggugat, penggugat yang lain, tergugat, dan pihak ketiga diberikan kesempatan untuk menyampaikan pernyataan lisan dan menanggapi pertanyaan yang diajukan oleh Badan Banding. Sidang biasanya memakan waktu 35 (tiga puluh lima) sampai 45 (empat puluh lima) hari sejak pengumuman banding.²²⁰ Proses beracara Badan Banding bersifat rahasia.²²¹ Pendapat-pendapat yang tercantum di laporan Badan Banding oleh individu yang menjabat di Badan Banding harus anonim atau tanpa nama.²²²

Laporan Badan Banding (*Appellate Body report*) diedarkan kepada seluruh negara anggota WTO maksimal sembilan puluh hari sejak pengumuman banding.²²³ Laporan Badan Banding harus dibuat tanpa kehadiran pihak-pihak yang bersengketa dan berdasarkan informasi yang disediakan dan pernyataan yang dibuat.²²⁴ Pendapat-pendapat yang tercantum di laporan Badan Banding oleh anggota Badan Banding harus anonim atau tanpa nama.²²⁵ Badan Banding dapat melanjutkan, mengubah, atau membatalkan temuan hukum dan kesimpulan Panel.²²⁶

Laporan hasil banding harus disahkan oleh DSB dan tanpa syarat apapun disetujui oleh para pihak,²²⁷ kecuali secara konsensus DSB tidak mengesahkannya dalam waktu tiga puluh hari setelah disampaikannya laporan tersebut kepada negara-negara anggota WTO.

²¹⁹ Artikel 18:2 DSU.

²²⁰ Artikel 27 (1) Prosedur Kerja untuk Peninjauan Banding.

²²¹ Artikel 17:10 DSU.

²²² Artikel 17:11 DSU.

²²³ Artikel 17:5 DSU.

²²⁴ Artikel 17:10 DSU.

²²⁵ Artikel 17:11 DSU.

²²⁶ Artikel 17:13 DSU.

²²⁷ Artikel 17:14 DSU.

2.3.5. Pengawasan dan Pelaksanaan Rekomendasi DSB

Dengan pengesahan laporan Panel atau laporan Badan Banding, DSB mengajukan rekomendasi kepada negara anggota WTO yang inkonsisten.²²⁸ Kewajiban pertama negara anggota yang inkonsisten adalah memberitahu DSB pada pertemuan dalam jangka waktu tiga puluh hari tentang niatnya untuk melaksanakan hasil laporan tersebut.²²⁹

Jika terdapat kesulitan untuk mematuhi laporan Panel atau laporan Badan Banding dengan segera, negara anggota yang harus menyesuaikan kebijakannya dengan ketentuan WTO berdasarkan laporan tersebut harus mempunyai waktu yang wajar untuk dapat melaksanakannya. Waktu yang wajar tersebut adalah jangka waktu yang diusulkan oleh negara anggota tersebut dan disetujui oleh DSB.²³⁰ Apabila DSB tidak menyetujui, waktu yang wajar adalah jangka waktu yang disepakati oleh kedua belah pihak yang bersengketa dalam 45 (empat puluh lima) hari setelah pengesahan laporan Panel atau laporan Badan Banding.²³¹ Apabila tidak ada kesepakatan, waktu yang wajar adalah jangka waktu yang ditentukan melalui arbitrase yang mengikat dalam sembilan puluh hari setelah pengesahan laporan Panel atau laporan Badan Banding.²³²

Apabila para pihak tidak menyepakati apakah negara anggota yang kalah telah melaksanakan rekomendasi, salah satu dari mereka dapat meminta pembentukan Panel berdasarkan Artikel 21:5 DSU. Prosedur ini dinamakan Panel Kepatuhan (*compliance Panel* dan selanjutnya disebut Panel *recourse*). Apabila dimungkinkan, DSB akan menunjuk para panelis di Panel sengketa asalnya. Panel harus mengedarkan laporannya dalam waktu sembilan puluh hari sejak penunjukannya. Apabila Panel tidak dapat melaksanakannya, Panel harus menginformasikan DSB secara tertulis alasan penundaan bersama jangka waktu yang diperkirakan.²³³

²²⁸ WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 75.

²²⁹ Artikel 21:3 DSU.

²³⁰ Artikel 21:3(a) DSU.

²³¹ Artikel 21:3(b) DSU.

²³² Artikel 21:3(c) DSU. Arbitrase di sini bukanlah arbitrase yang termasuk usaha-usaha damai, melainkan arbitrase untuk menentukan jangka waktu yang wajar.

²³³ Artikel 21:5 DSU.

Apabila rekomendasi tidak dilaksanakan dalam jangka waktu yang masuk akal, kompensasi dan penangguhan konsesi atau kewajiban lainnya adalah tindakan sementara yang dapat dilakukan. Kompensasi bersifat sukarela dan jika dikabulkan, maka harus konsisten dengan *covered agreements*.²³⁴ Negara anggota yang gagal melaksanakan rekomendasi masuk ke tahap negosiasi dengan pihak lain yang bersangkutan dengan tujuan untuk mencapai kompensasi yang disepakati bersama. Apabila tidak tercapai kesepakatan kompensasi dalam dua puluh hari setelah lewatnya jangka waktu yang wajar, setiap pihak yang bersangkutan dapat meminta otorisasi dari DSB untuk menanggihkan keberlakuan konsesi atau kewajiban lainnya kepada negara anggota yang bersangkutan berdasarkan *covered agreements*.²³⁵

DSB, atas permintaan, harus memberikan kewenangan untuk menanggihkan konsesi atau kewajiban lainnya dalam tiga puluh hari sejak lewatnya jangka waktu yang wajar, kecuali ada konsesus untuk menolak permintaan tersebut. Akan tetapi, apabila negara anggota yang bersangkutan keberatan dengan besaran atau jumlah konsesi yang diusulkan atau berpendapat bahwa negara anggota yang mengusulkan tidak mengikuti prinsip dan prosedur yang tertera dalam Artikel 22:3 DSU, maka hal tersebut diselesaikan melalui arbitrase. Arbitrase tersebut harus selesai dalam enam puluh hari sejak lewatnya jangka waktu yang wajar. Konsesi atau kewajiban lainnya tidak dapat ditanggihkan selama proses arbitrase berlangsung.²³⁶

DSB mengawasi pelaksanaan rekomendasi (*recommendations*). Masalah pelaksanaan rekomendasi mungkin muncul di DSB pada setiap saat setelah pengesahannya. Kecuali DSB memutuskan sebaliknya, masalah pelaksanaan rekomendasi harus menjadi agenda pertemuan DSB setelah enam bulan sejak waktu yang wajar dan tetap menjadi agenda DSB sampai masalah tersebut terpecahkan. Setidaknya sepuluh hari sebelum pertemuan DSB, negara anggota yang bersangkutan harus menyediakan DSB dengan laporan status perkembangan pelaksanaan rekomendasi secara tertulis.²³⁷ Pengawasan DSB ini termasuk saat terjadinya

²³⁴ Artikel 22:1 DSU.

²³⁵ Artikel 22:2 DSU.

²³⁶ Artikel 22:6 DSU. Arbitrase di sini bukanlah arbitrase yang termasuk usaha-usaha damai, melainkan arbitrase untuk menentukan tingkat penangguhan konsesi atau kewajiban lainnya; atau untuk menentukan kepatuhan terhadap prinsip dan prosedur penangguhan konsesi atau kewajiban lainnya.

kompensasi atau konsesi atau kewajiban lainnya yang ditangguhkan tetapi rekomendasi untuk menyesuaikan tindakan dengan ketentuan WTO belum diimplementasikan.²³⁸

2.3.6. Penyelesaian Sengketa antara Indonesia dan Korea Selatan

Indonesia meminta konsultasi dengan Korea Selatan kepada Ketua DSB dengan alasan kebijakan bea masuk anti-dumping yang dikeluarkan KTC atas impor *business information paper* dan *uncoated wood-free printing paper* dari Indonesia dan beberapa aspek terkait dengan investigasi yang mengarah pada kebijakan bea tambahan anti-dumping tersebut.²³⁹

Indonesia dan Korea Selatan mengadakan konsultasi di Jenewa, tetapi konsultasi tersebut gagal menyelesaikan sengketa. Menurut Indonesia, tindakan yang dilakukan oleh Korea Selatan tidak sesuai dengan Artikel VI GATT, Artikel 1 ADA, dan beberapa ketentuan WTO lainnya.²⁴⁰ Oleh sebab itu, Indonesia mengajukan permohonan pembentukan Panel untuk memeriksa persoalan tersebut.²⁴¹ DSB membentuk Panel atas permintaan Indonesia.²⁴² Selanjutnya, Indonesia meminta Direktur Jenderal WTO untuk menentukan susunan Panel.²⁴³ Direktur Jenderal WTO menentukan susunan Panel yang terdiri dari tiga panelis.²⁴⁴ Dalam kasus *Korea Certain Paper* ini, Kanada, Cina, Uni Eropa, Jepang, dan Amerika Serikat menjadi pihak ketiga.²⁴⁵

²³⁷ Artikel 21:6 DSU.

²³⁸ Artikel 22:8 DSU.

²³⁹ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Request for Consultations by Indonesia*, WT/DS312/1, G/L/681, G/ADP/D54/1.

²⁴⁰ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Request for the Establishment of a Panel by Indonesia*, WT/DS312/2, Para. 1.

²⁴¹ *Ibid.*, Para. 3.

²⁴² *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Constitution of the Panel Established at the Request of Indonesia, Note by the Secretariat*, WT/DS312/3, Para. 1.

²⁴³ *Ibid.*, Para. 3.

²⁴⁴ *Ibid.*, Para. 4. Ketiga Panelis tersebut adalah Ole Lundby sebagai ketua; Deborah Milstein dan Leane Naidin sebagai anggota.

²⁴⁵ *Ibid.*, Para. 5.

Panel memberitahukan DSB bahwa mereka tidak bisa menyelesaikan sengketa ini dalam waktu enam bulan.²⁴⁶ Dalam laporannya, Panel menyimpulkan bahwa Korea Selatan telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan ADA. Oleh karena itu, Panel memberikan rekomendasi agar Korea Selatan menyesuaikan kebijakannya dengan kewajibannya berdasarkan Persetujuan WTO. Dalam laporan tersebut, Panel juga menolak permintaan Indonesia untuk memberikan saran bagaimana Korea Selatan mengimplementasikan rekomendasi.²⁴⁷ Laporan tersebut telah disahkan oleh DSB pada tahun 2005.²⁴⁸

Indonesia dan Korea Selatan mencapai kesepakatan dalam jangka waktu yang wajar bagi Korea Selatan untuk mengimplementasikan rekomendasi DSB dalam kasus *Korea Certain Paper* adalah delapan bulan.²⁴⁹ Korea Selatan menganggap bahwa Korea Selatan telah menjalankan rekomendasi DSB dalam jangka waktu yang wajar. Sedangkan, Indonesia tidak puas dengan implementasi Korea Selatan dan meminta pelaksanaan haknya berdasarkan Artikel 21 dan Artikel 22 DSU.²⁵⁰

Indonesia mengajukan permohonan konsultasi dengan Korea Selatan berdasarkan Artikel 21:5 DSU berkaitan dengan konsistensi pelaksanaan kewajiban Korea Selatan berdasarkan ADA. Konsultasi telah dilakukan dan gagal menyelesaikan sengketa.²⁵¹ Kemudian, Indonesia mengajukan permohonan pembentukan Panel.²⁵² DSB lalu membentuk Panel dengan susunan yang sama dengan Panel kasus *Korea Certain Paper*.²⁵³ Dalam kasus yang selanjutnya disebut *Korea Certain Paper*

²⁴⁶ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Communication from the Chairman of the Panel, WT/DS312/4, Para. 4 dan 5.*

²⁴⁷ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, WT/DS312/R, hal. 151, Para. 8.2.*

²⁴⁸ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Panel Report Action by the Dispute Settlement Body, WT/DS312/5, Para. 1.*

²⁴⁹ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Agreement under Article 21.3(b) of the DSU, WT/DS312/6, Para. 1.*

²⁵⁰ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Understanding between Korea and Indonesia Regarding Procedures under Articles 21 and 22 of the DSU, WT/DS312/7, Para. 3.*

²⁵¹ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Indonesia, Request for the Establishment of a Panel, WT/DS312/9, Para. 3.*

²⁵² *Ibid.*, Para. 4.

Recourse ini, Cina, Uni Eropa, Jepang, Taiwan, dan Amerika Serikat menjadi pihak ketiga.²⁵⁴

Dalam laporan Panel kasus *Korea Certain Paper Recourse*, Panel memutuskan bahwa Korea Selatan telah inkonsisten dan menyebutkan bahwa mereka tidak perlu membuat rekomendasi baru karena rekomendasi DSB tahun 2005 masih berjalan.²⁵⁵ Panel juga menolak memberikan saran untuk Korea Selatan dalam pengimplementasian rekomendasinya.²⁵⁶ Laporan tersebut telah disahkan oleh DSB pada tahun 2007.²⁵⁷

2.4. Produk Hukum Badan Penyelesaian Sengketa

Laporan Panel dan Badan Banding mengikat para pihak yang bersengketa sekali DSB mengesahkan laporan tersebut.²⁵⁸ Ini adalah alasan mengapa DSU menyebutkan fungsi Panel adalah membantu DSB dalam melaksanakan tugasnya berdasarkan DSU dan *covered agreements* (dan membuat temuan yang akan membantu DSB dalam membuat rekomendasi atau memberikan putusan berdasarkan *covered agreements*).²⁵⁹ Dengan pengesahan laporan Panel dan/atau Badan Banding oleh DSB, maka terdapat rekomendasi dan putusan yang ditujukan kepada pihak yang kalah.²⁶⁰

Putusan adalah temuan terjadinya inkonsistensi terhadap Persetujuan WTO yang dilakukan oleh negara anggota WTO.²⁶¹ Apabila Panel atau Badan Banding telah mengumumkan putusan, maka Panel atau Banding harus memberikan rekomendasi untuk negara anggota WTO yang inkonsisten untuk mematuhi ketentuan

²⁵³ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Indonesia, Report of the Panel, WT/DS312/RW*, hal. 1, Para. 1.1.

²⁵⁴ *Ibid.*, Para. 1.3.

²⁵⁵ *Ibid.*, hal. 94, Para. 7.4.

²⁵⁶ *Ibid.*, hal. 95, Para. 7.6.

²⁵⁷ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Panel Report pursuant to Article 21.5 of the DSU, Action by the Dispute Settlement Body, WT/DS312/12*, Para. 1

²⁵⁸ Mitsuo Matsushita *et al.*, *op.cit.*, hal. 111.

²⁵⁹ Artikel 11 DSU.

²⁶⁰ WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 75.

²⁶¹ Artikel 3:2 DSU.

WTO dan juga dapat memberikan saran bagaimana cara negara anggota tersebut melaksanakannya.²⁶²

2.4.1. Rekomendasi (*Recommendation*)

Apabila Panel atau Badan Banding menyimpulkan bahwa suatu tindakan inkonsisten dengan *covered agreement*, Panel atau Badan Banding harus memberikan rekomendasi agar negara anggota yang bersangkutan menyesuaikan tindakan tersebut dengan *covered agreement*. Sebagai tambahan untuk rekomendasinya, Panel atau Badan Banding juga dapat memberikan saran bagaimana negara anggota yang bersangkutan dapat mengimplementasikan rekomendasi.²⁶³

Artikel 19:1 DSU tidak memberikan diskresi kepada Panel maupun Badan Banding tentang isi dari rekomendasi. Rekomendasi harus berisi negara anggota WTO yang melakukan tindakan inkonsisten harus membawa tindakannya ke kepatuhan. Sebagai hasilnya, rekomendasi memberikan diskresi substansial (*substantial discretion*) kepada negara anggota yang tertuju untuk apa yang harus dilakukan agar kepatuhan dapat terlaksana.²⁶⁴

Secara teknis, rekomendasi tidak tertuju kepada negara anggota WTO yang melakukan tindakan inkonsisten. Rekomendasi tertuju kepada DSB yang merupakan organ yang mengadministrasikan DSU di mana para wakil dari negara anggota WTO turut berpartisipasi. DSB, berdasarkan rekomendasi dari Panel atau Badan Banding, akan meminta negara anggota WTO yang bersangkutan untuk menyesuaikan tindakannya dengan kewajibannya berdasarkan ketentuan-ketentuan WTO. Rekomendasi merupakan langkah pertama yang menjadi tujuan untuk memastikan pelaksanaan (*enforcement*) penyesuaian tindakan setelah putusan dikeluarkan.²⁶⁵

Oleh karena fakta bahwa rekomendasi akan menjadi bagian dari keputusan DSB yang ditujukan kepada negara anggota WTO yang bersangkutan dan karena redaksional yang jelas pada Artikel 19 DSU, maka rekomendasi mengikat pihak yang ditujukan.²⁶⁶

²⁶² Matsushita, *op. cit.*, hal. 145.

²⁶³ Artikel 19:1 DSU.

²⁶⁴ Matsushita, *op. cit.*, hal. 147.

²⁶⁵ *Ibid.*

2.4.2. Saran (*Suggestion*)

Saran mengandung isi yang spesifik mengenai kasus tertentu dan tergantung pada beberapa faktor, yaitu fakta-fakta dari kasus itu, permintaan dari penggugat, evaluasi dari Panel atau Badan Banding, dan lain-lain.²⁶⁷

Saran bertujuan untuk memfasilitasi implementasi rekomendasi.²⁶⁸ Berkebalikan dengan rekomendasi yang memberikan diskresi kepada negara yang dituju apa yang harus dilakukan untuk implementasi, saran tidak memberikan diskresi kepada negara yang dituju. Ini bukan berarti saran mengikat negara-negara anggota WTO. Saran menyediakan panduan apa yang harusnya dilakukan. Saran dapat dimintakan. Pada praktiknya, walaupun terkecualikan, Panel memberikan saran tanpa adanya permintaan.²⁶⁹

Permintaan untuk saran harus spesifik karena adanya kemungkinan Panel tidak bersedia mengadopsi permintaan yang tidak memberikan spesifikasi secara jelas kata-kata atau istilah-istilah (*terms*) isi dari saran yang dimintakan.²⁷⁰ Saran dibutuhkan untuk penyelesaian sengketa, walaupun tidak diikuti, saran menyediakan standar atau panduan untuk evaluasi kepuasan metode implementasi yang lebih disukai oleh negara-negara anggota WTO.²⁷¹ Pada praktiknya, Panel memberikan saran apabila mereka yakin bahwa tidak ada cara lain yang tersedia bagi negara anggota WTO yang bersangkutan untuk mengimplementasi kewajibannya. Hal inilah yang dominan terjadi pada prakteknya.²⁷² Panel juga memberikan saran walaupun tidak diminta jika ada kepentingan negara-negara berkembang yang turut serta dalam proses implementasi keputusan DSB.²⁷³

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid.*, hal. 148.

²⁶⁸ Artikel 19 DSU.

²⁶⁹ Matsushita, *op. cit.*, hal. 148-149.

²⁷⁰ *Ibid.*, hal. 149.

²⁷¹ *Ibid.*, hal. 150-151.

²⁷² *Ibid.*, hal. 151.

²⁷³ *Ibid.*, hal. 154.

2.4.3. Produk Hukum Badan Penyelesaian Sengketa dan Negara Anggota

Apabila Panel atau Badan Banding menyimpulkan suatu kebijakan telah inkonsisten dengan persetujuan WTO, Panel atau Badan Banding harus memberikan rekomendasi kepada negara anggota yang mengeluarkan kebijakan tersebut agar menyesuaikan kebijakannya dengan persetujuan WTO.²⁷⁴

DSU mengatur dengan jelas bahwa kompensasi dan penangguhan konsesi (tindakan balasan) hanyalah alternatif sementara dalam menyelesaikan sengketa.²⁷⁵ Satu-satunya solusi permanen adalah negara yang kalah membawa tindakannya sesuai dengan *covered agreements*, seperti yang diatur dalam Artikel 19:1 DSU. Lebih lanjut lagi, istilah rekomendasi di Artikel 19:1 dan kalimat “*recommendation and ruling*” harus tidak diartikan untuk memberi pihak diskresi apakah mengikuti rekomendasi.²⁷⁶

Panel dan Badan Banding hanya menggunakan ketentuan WTO yang dimuat dalam *covered agreements*. Mereka tidak bisa menambah atau mengurangi hak dan kewajiban yang ada dalam Persetujuan WTO.²⁷⁷ Kesimpulan Panel atau Badan Banding bahwa suatu tindakan tertentu inkonsisten dengan ketentuan WTO hanya merefleksikan dan menyatakan situasi hukum yang ada karena Persetujuan WTO.²⁷⁸

Untuk komplain di mana tidak terjadi pelanggaran (*non-violation complaints*),²⁷⁹ laporan Panel dan/atau Badan Banding yang telah disahkan juga mengikat jika kesimpulan laporan Panel dan/atau Badan Banding menyebutkan adanya kerugian material di pihak penggugat berdasarkan *covered agreement*. Akan tetapi, DSU secara spesifik menyatakan bahwa tidak ada kewajiban untuk menghentikan tindakan yang konsisten dengan ketentuan WTO yang merugikan secara material. Oleh karena itu, Panel atau Badan Banding hanya memberikan rekomendasi bahwa para pihak mencapai kesepakatan yang saling memuaskan.²⁸⁰

²⁷⁴ Artikel 19:1 DSU.

²⁷⁵ Artikel 3:7, Artikel 21:6, dan Artikel 22:1 DSU.

²⁷⁶ WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 88.

²⁷⁷ Artikel 3:2 dan Artikel 19:2 DSU.

²⁷⁸ WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 89.

²⁷⁹ Artikel 26:1 DSU. Apabila Artikel XXIII:1(b) GATT 1994 berlaku untuk suatu *covered agreement*, *non-violation complaints* adalah gugatan di mana penggugat merasa mengalami kerugian material akibat tindakan dari tergugat walaupun belum tentu tindakan tersebut inkonsisten dengan ketentuan dari persetujuan tersebut.

Laporan Panel dan/atau Badan Banding yang telah disahkan juga mengikat pihak penggugat. Hal ini relevan khususnya pada kasus di mana penggugat tidak memenangkan seluruh gugatannya. Artikel 23:2(a) DSU melarang penggugat menentukan secara sepihak bahwa pelanggaran ketentuan WTO dan kerugian material telah terjadi jika hal tersebut inkonsisten dengan temuan yang terdapat dalam laporan Panel atau Badan Banding yang telah disahkan DSB.²⁸¹

2.5. Sistem Penyelesaian Sengketa di Organisasi Perdagangan Dunia dan Hukum Perdata Internasional

2.5.1. Hukum yang Berlaku

Ada dua pandangan tentang hukum internasional, yaitu voluntarisme dan objektivis. Pandangan voluntarisme memandang dasar berlakunya hukum internasional adalah kemauan negara sehingga hukum internasional dan hukum nasional sebagai dua satuan perangkat hukum yang hidup berdampingan dan terpisah. Pandangan objektivis memandang keberadaan dan keberlakuan hukum internasional lepas dari kemauan negara, sehingga hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua bagian dari satu-kesatuan perangkat hukum.²⁸²

Pandangan voluntarisme menghasilkan aliran dualisme yang bersumber pada teori bahwa daya ikat hukum internasional tergantung pada kemauan negara.²⁸³ Akibat dari aliran ini adalah hukum nasional dan hukum internasional yang satu tidak bersumber atau berdasar pada perangkat hukum yang lain. Dengan kata lain, tidak ada persoalan hirarki antara hukum nasional dan hukum internasional karena kedua perangkat hukum tersebut berlainan dan tidak bergantung satu sama lain.²⁸⁴ Akibat lainnya adalah tidak mungkin ada pertentangan antara kedua perangkat hukum tersebut. Menurut aliran dualisme ini, ketentuan hukum internasional memerlukan

²⁸⁰ Artikel 26:1(b) DSU.

²⁸¹ WTO Secretariat, *op. cit.*, hal. 89.

²⁸² Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Alumni, 2003), hal. 56.

²⁸³ *Ibid.*, hal. 57.

²⁸⁴ Bhuiyan, *op. cit.*, hal. 29

transformasi menjadi hukum nasional sebelum dapat berlaku dalam lingkungan hukum nasional.²⁸⁵

Pandangan objektivis melahirkan aliran monisme yang berdasarkan atas pemikiran kesatuan dari seluruh hukum yang mengatur hidup manusia. Aliran monisme ini memungkinkan adanya persoalan hirarki antara hukum nasional dan hukum internasional. Persoalan hirarki tersebut melahirkan beberapa primat yang berbeda dalam aliran monisme. Primat-primat tersebut berkaitan dengan masalah hukum mana yang lebih utama dalam hubungan antara hukum nasional dan hukum internasional.²⁸⁶

Primat hukum nasional memandang bahwa hukum nasional lebih utama dibandingkan dengan hukum internasional dalam hubungan antara keduanya. Menurut primat ini, hukum internasional tidak lain dari merupakan lanjutan hukum nasional belaka, atau tidak lain dari hukum nasional untuk urusan luar negeri. Masih menurut primat ini, hukum internasional bersumber pada hukum nasional.²⁸⁷

Primat yang lain adalah primat hukum internasional. Primat ini memandang bahwa dalam hubungan antara hukum nasional dan hukum internasional, yang lebih utama adalah hukum internasional.²⁸⁸ Menurut primat hukum internasional, hukum nasional bersumber pada hukum internasional yang merupakan suatu perangkat hukum yang memiliki hirarki lebih tinggi. Primat ini memandang bahwa hukum nasional tunduk pada hukum internasional dan pada hakikatnya kekuatan mengikat hukum nasional berdasarkan pada suatu pendelegasian wewenang dari hukum internasional.²⁸⁹

Persetujuan WTO beserta lampiran-lampirannya merupakan perjanjian internasional yang merupakan salah satu sumber hukum internasional. Negara-negara menjadi anggota WTO sehingga terikat dengan hak dan kewajiban yang timbul dari Persetujuan WTO beserta lampiran-lampirannya. Sistem penyelesaian sengketa yang merupakan bagian dari WTO juga mengikat bagi negara-negara anggota WTO.

²⁸⁵ Kusumaatmadja, *op. cit.*, hal. 58.

²⁸⁶ *Ibid.*, hal. 60.

²⁸⁷ *Ibid.*, hal. 61.

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ *Ibid.*, hal. 62.

Terlepas dari primat hukum mana yang berlaku, Persetujuan WTO menjadi hukum yang berlaku untuk masalah-masalah perdagangan bagi negara-negara anggotanya. Hal tersebut juga berlaku untuk DSU yang merupakan Lampiran 2 Persetujuan WTO adalah hukum yang berlaku untuk sengketa yang berkaitan dengan kebijakan negara-negara anggota WTO yang dianggap inkonsisten dengan ketentuan-ketentuan WTO.²⁹⁰

Menurut Prof. Dr. Sudargo Gautama, HPI adalah:

“Keseluruhan peraturan dan keputusan hukum yang menunjukkan sistem hukum manakah yang berlaku atau apakah yang merupakan hukum, jika hubungan-hubungan dan peristiwa-peristiwa antara warga negara pada satu waktu tertentu memperlihatkan titik-titik pertalian dengan sistem-sistem dan kaidah-kaidah hukum dari dua atau lebih negara yang berbeda dalam lingkungan-kuasa-tempat, pribadi, dan soal-soal.”²⁹¹

Berangkat dari primat hukum mana yang dianut oleh Indonesia, HPI Indonesia menunjuk Persetujuan WTO beserta lampiran-lampirannya untuk penyelesaian sengketa perdagangan internasional.

Menurut Hijmans, yang melahirkan HPI adalah orang asing atau wilayah asing. Dengan kata lain, yang melahirkan HPI adalah unsur asing. Unsur asing pada suatu peristiwa hukum perdata membuat peristiwa tersebut menjadi persoalan HPI.²⁹² Dalam sistem penyelesaian sengketa WTO, unsur asingnya adalah perbedaan status personal perusahaan-perusahaan Indonesia dan KTC, transaksi ekspor-impor yang melintasi batas negara, DSB WTO sebagai forum penyelesaian sengketa, dan pelaksanaan putusan DSB WTO yang melintasi batas negara.

HPI bukan hukum internasional, melainkan hukum nasional. Istilah “internasional” pada HPI bukan berarti bersumber pada hukum internasional.²⁹³ Materi HPI bersifat internasional, tetapi norma-normanya adalah nasional dan sumbernya adalah sumber hukum nasional. Jika HPI kita menentukan digunakannya

²⁹⁰ Bhuiyan, *op. cit.*, hal. 37-38.

²⁹¹ Sudargo Gautama (1), *op.cit.*, hal. 21.

²⁹² Sudargo Gautama (2), *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Jilid I, Buku Ke-1, (Bandung: Alumni, 2008), hal. 35.

²⁹³ *Ibid.*, hal. 18.

hukum asing, itu disebabkan karena hukum nasional kita (HPI) yang menentukan demikian (Pasal 16 A. B.).²⁹⁴ Dalam sistem penyelesaian sengketa WTO, Persetujuan WTO beserta lampiran-lampirannya telah menjadi hukum nasional karena telah diratifikasi dengan UU.

HPI Indonesia adalah hukum nasional yang memiliki unsur asing. Hukum acara perdata internasional Indonesia, yang meliputi persoalan hukum mana yang berlaku dan pilihan forum, dapat berupa hukum positif Indonesia terkait dengan hukum acara perdata internasional, hukum negara lain sebagai perbandingan, atau doktrin-doktrin. Hukum acara perdata internasional tidak sama dengan hukum positif untuk peradilan Indonesia. Sebagai contoh, hukum yang berlaku untuk forum Pengadilan Negeri adalah HIR atau RIB. Sedangkan, hukum yang berlaku untuk forum DSB adalah DSU yang tidak berlaku untuk pengadilan-pengadilan dalam sistem peradilan Indonesia.

2.5.2. Pilihan Forum

Luas bidang HPI Indonesia meliputi pilihan hukum (*choice of law*), pilihan hakim (*choice of jurisdiction*), status orang asing (*condition des etrangers*), dan nasionalitas (*nationalite*).²⁹⁵ HPI Indonesia meliputi hal-hal mengenai hukum mana yang berlaku, hakim mana yang berwenang, masalah tentang status orang asing, dan masalah tentang kewarganegaraan.

Oleh karena itu, hukum acara perdata internasional termasuk HPI Indonesia. Hukum acara perdata internasional merupakan semua ketentuan-ketentuan yang bersifat hukum acara perdata yang memiliki unsur asing. Hukum acara perdata internasional mengatur aspek-aspek internasional, yaitu aspek-aspek asing dari hukum acara berperkara. Hukum acara perdata internasional adalah bagian dari hukum acara, sepanjang memiliki unsur asing.²⁹⁶

²⁹⁴ *Ibid.*, hal. 18-19. Pasal 16 A. B:

Ketentuan-ketentuan dalam undang-undang mengenai status dan wewenang seseorang tetap berlaku bagi kaulanegara Belanda, apabila ia berada di luar negeri. Akan tetapi, apabila ia menetap di negeri Belanda atau di salah satu daerah koloni Belanda, selama ia mempunyai tempat tinggal di situ, berlakulah mengenai bagian tersebut dan hukum perdata yang berlaku di sana.

²⁹⁵ *Ibid.*, hal. 9.

Hukum acara perdata internasional erat kaitannya dengan persoalan tentang hakim mana yang berwenang. Persoalan tentang hakim mana yang berwenang merujuk kepada istilah pilihan forum. Pilihan forum terbuka untuk perkara-perkara perdata atau dagang yang mempunyai sifat internasional.²⁹⁷ Pada umumnya, para pihak dianggap mempunyai kebebasan untuk memilih forum. Mereka bisa menyimpang dari kompetensi relatif dengan memilih hakim lain.²⁹⁸ Pilihan forum terbuka untuk sengketa di bidang perdata atau dagang yang bersifat internasional.²⁹⁹ Persetujuan mengenai pilihan forum ini berlaku tanpa memperhatikan kewarganegaraan para pihak. Hal tersebut merupakan pengurangan arti nasionalitas sebagai titik pertalian.³⁰⁰

Sistem penyelesaian sengketa di WTO merupakan bagian dari hukum acara perdata internasional. DSU yang mengatur sistem penyelesaian sengketa di WTO memuat ketentuan-ketentuan untuk beracara di WTO. Dalam sengketa di bidang perdagangan internasional, pilihan forumnya adalah DSB WTO. Pilihan forum tersebut dikarenakan oleh ratifikasi Persetujuan WTO beserta lampiran-lampirannya dengan UU yang telah menjadi hukum nasional. Oleh sebab itu, HPI Indonesia menunjuk DSB WTO sebagai forum untuk penyelesaian sengketa dagang internasional.

Dalam kasus *Korea Certain Paper*, pihak eksportir Indonesia keberatan dengan kebijakan anti-dumping yang dibuat oleh KTC selaku lembaga pemerintah Korea Selatan. Oleh karena pihak eksportir Indonesia tidak bisa berhadapan langsung dengan pemerintah Korea Selatan, pihak eksportir tersebut meminta pemerintah Indonesia untuk mewakili mereka untuk menghadapi pemerintah Korea Selatan. Dengan demikian, kasus ini menjadi sengketa antara pemerintah negara Indonesia dan Korea Selatan. Oleh karena Indonesia dan Korea Selatan sama-sama merupakan negara anggota WTO, forum yang dipilih jika terjadi sengketa perdagangan adalah WTO.

²⁹⁶ Sudargo Gautama (3), *Hukum Perdata Internasional Indonesia Jilid III Bagian 2 Buku Ke-8*, Edisi Pertama Cetakan ke-6, (Bandung: Alumni, 2007), hal. 203.

²⁹⁷ *Ibid.*, hal. 234.

²⁹⁸ Gautama (3), *op. cit.*, hal. 233.

²⁹⁹ *Ibid.*, hal. 234.

³⁰⁰ *Ibid.*, hal. 235.

BAB 3

KASUS KOREA CERTAIN PAPER DAN KOREA CERTAIN PAPER RECOURSE

3.1. Kasus Posisi Korea Certain Paper

3.1.1. Para Pihak

Dalam kasus Korea Certain Paper dan Korea Certain Paper Recourse, Indonesia tampil sebagai penggugat dan Korea Selatan sebagai tergugat.³⁰¹ Kanada,³⁰² Cina,³⁰³ Uni Eropa,³⁰⁴ Jepang,³⁰⁵ dan Amerika Serikat³⁰⁶ menjadi pihak ketiga dalam kasus Korea Certain Paper.³⁰⁷ Secara yuridis formil, karena WTO merupakan forum penyelesaian sengketa untuk negara-negara, maka pihak aktual yang bersengketa adalah Indonesia dan Korea Selatan.³⁰⁸ Secara yuridis materil, pihak yang bersengketa adalah perusahaan-perusahaan produsen kertas Korea Selatan yang merasa dirugikan berdasarkan tuduhan dumping³⁰⁹ dan perusahaan-perusahaan eksportir kertas

³⁰¹ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, WT/DS312/R*, hal. 1, para. 1.1.

³⁰² *Ibid.*, hal. 51, para. 5.4. Kanada mempunyai kepentingan dalam kasus *Korea Certain Paper*, terutama tentang definisi produk sejenis (*like product*) berdasarkan Artikel 2:6 ADA.

³⁰³ *Ibid.*, hal. 51-52, para. 5.14. Cina mengomentari masalah: (1) informasi yang diperlukan dalam penggunaan “fakta yang tersedia” (*Facts Available*); (2) kewajiban otoritas investigasi berdasarkan Paragraf 7 Annex II dapat diabaikan berdasarkan Artikel 5:3 ADA; dan (3) memperlakukan perusahaan-perusahaan yang terafiliasi dalam investigasi secara terpisah.

³⁰⁴ *Ibid.*, hal. 62, para. 5.78. Uni Eropa meminta Panel untuk menjelaskan arti dari “produk yang sedang dipertimbangkan” (*product under consideration*), lalu menilai apakah Korea Selatan telah menerapkannya dalam kasus ini.

³⁰⁵ *Ibid.*, para. 5.81. Jepang berkepentingan dalam interpretasi dan penggunaan ADA, GATT, dan Persetujuan WTO berkaitan dengan investigasi anti-dumping, terutama tentang istilah “produk yang sedang dipertimbangkan” dan “produk sejenis” berdasarkan Artikel 2:6 ADA.

³⁰⁶ *Ibid.*, hal. 69, para. 5.124. Amerika Serikat memberikan pendapatnya tentang kasus ini, terutama tentang: (1) apakah otoritas investigasi dapat memperlakukan dua atau lebih badan hukum sebagai eksportir atau produsen tunggal berdasarkan Artikel 6:10 ADA; (2) apakah Artikel 2:2 ADA membatasi kewenangan otoritas investigasi dalam memilih fakta yang tersedia yang digunakan dalam menghitung nilai normal (*normal value*); dan (3) bagaimana produk sejenis dan produk yang sedang dipertimbangkan dapat diartikan untuk menentukan kerugian yang ditimbulkan akibat dumping.

³⁰⁷ *Ibid.*, hal. 1, para. 1.5.

³⁰⁸ Artikel 17:1 ADA jo. Artikel 1:1 DSU.

³⁰⁹ Artikel 2:1 ADA.

Indonesia yang dituduh melakukan dumping. Perusahaan-perusahaan produsen kertas Korea Selatan yang menjadi pemohon investigasi adalah lima perusahaan, yaitu: (1) Donga Paper Co. Ltd.; (2) Samil Paper Co. Ltd.; (3) Jun Won-Joo Co. Ltd.; (4) Hankuk Manufacturing Co. Ltd.; dan (5) Hansol Paper Co. Ltd. Kelima perusahaan tersebut mengajukan permohonan investigasi anti-dumping kepada KTC didukung oleh perusahaan-perusahaan produsen kertas Korea Selatan lainnya, yaitu Moorim, Shin-Moorim, Kyesung, Namhan, Poongman, Hongwon, Samduk, Daehan, dan Pan-Asia.³¹⁰

Kelima perusahaan pemohon investigasi dan perusahaan-perusahaan produsen kertas Korea Selatan lainnya tersebut merupakan industri domestik (*domestic industry*), yang adalah produsen-produsen domestik yang memproduksi keseluruhan produk sejenis (*like product*) atau yang memproduksi produk sejenis dalam jumlah yang merupakan mayoritas dari total produksi domestik dari produk tersebut.³¹¹ Sedangkan KTC adalah otoritas Korea Selatan yang berwenang untuk melaksanakan investigasi anti-dumping.

Perusahaan-perusahaan eksportir kertas asal Indonesia yang dituduh melakukan dumping adalah PT Indah Kiat and Paper Tbk (Indah Kiat), PT Pindo Deli and Paper Mills (Pindo Deli), PT Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk (Tjiwi Kimia), dan PT Riau Andalan Kertas (RAK).³¹² RAK mengekspor kertas hasil produksinya melalui April Fine Paper Trading Pty Ltd (April Fine), sebuah perusahaan Singapura.³¹³

Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia tergabung dalam perusahaan Sinar Mas Group.³¹⁴ Indah Kiat dan Pindo Deli hanya melakukan penjualan luar negeri (ekspor),³¹⁵ sedangkan penjualan dalam negerinya (penjualan domestik) dilakukan

³¹⁰ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 4, catatan kaki 2. Lihat *Application for Investigation Necessary for Imposing Anti-Dumping Duties (the “Application for Investigation”)*, 30 September 2002, hal. 16-18.

³¹¹ Lihat Artikel 4:1 ADA.

³¹² *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 1, para. 2.1.

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ Sinar Mas, *Asia Pulp & Paper Group*, <<http://www.asiapulppaper.com/>>, diakses 20 September 2010.

oleh atau melalui PT Cakrawala Mega Indah (CMI).³¹⁶ Sinar Mas Group adalah salah satu grup usaha terbesar di Indonesia yang bidang usahanya meliputi berbagai sektor sentra ekonomi di Indonesia, termasuk industri bubur kertas (*pulp*) dan kertas.³¹⁷ Dalam industri bubur kertas dan kertas, Sinar Mas Group mempunyai beberapa anak perusahaan selain Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia. Anak-anak perusahaan tersebut adalah PT Lontar Papyrus Pulp & Paper Industry, PT The Univenus, PT Ekamas Fortuna, dan PT Purinusa Ekapersada.³¹⁸

3.1.2. Badan Penyelesaian Sengketa sebagai Forum

Pada tanggal 12 Januari 2004, Sinar Mas Group mengajukan permohonan kepada Direktorat Jenderal Kerjasama Perdagangan Internasional (Dirjen KPI) Departemen Perdagangan Republik Indonesia agar Indonesia mengadakan konsultasi informal dengan Korea Selatan, karena Korea Selatan telah melanggar ketentuan Artikel VI GATT 1994 dan ADA, khususnya dalam hal: (i) perhitungan margin dumping tunggal; (ii) penggunaan fakta-fakta yang tersedia; (iii) definisi produk sejenis; dan (iv) penetapan periode investigasi. Pada tanggal 11 Maret 2004, Dirjen KPI meminta Duta Besar Republik Indonesia (Dubes RI) untuk WTO di Jenewa agar menindaklanjuti permohonan Sinar Mas Group tersebut.³¹⁹

Pada tanggal 4 Juni 2004, delegasi Indonesia mengirimkan permohonan kepada delegasi Korea Selatan dan Ketua DSB yang kemudian diedarkan ke semua anggota WTO pada tanggal 10 Juni 2004. Indonesia meminta diadakannya konsultasi dengan Korea Selatan berdasarkan Artikel 4 DSU, Artikel XXII:1 GATT 1994, dan Artikel 17 ADA berkaitan dengan Bea Masuk Anti-Dumping (BMAD) yang dikenakan pada impor *Plain Paper Copier* (PPC) dan *Uncoated Wood-Free Printing*

³¹⁵ Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, *Report of the Panel*, *op. cit.*, hal. 2, para. 2.3.

³¹⁶ *Ibid.*, hal. 5, para. 4.5.

³¹⁷ Lihat Bagan 1 pada halaman 144.

³¹⁸ Sinar Mas, *Asia Pulp & Paper Group*, <<http://www.asiapulppaper.com/>>, diakses 20 September 2010.

³¹⁹ Departemen Perdagangan Republik Indonesia, *KRONOLOGIS KASUS AWAL TUDUHAN DUMPING OLEH KOREA: Produk PPC (Plain Paper Copier), WF (Uncoated Wood-Free Printing Paper), dan Uncoated Wood-Free Paper in a Form of Roll, Sheet, or Other asal Indonesia*, Proses Pengajuan Kasus Dumping ke DSB-WTO oleh Indonesia, hal. 3.

Paper (WF) dari Indonesia dan beberapa aspek investigasi yang menyebabkan pengenaan BMAD tersebut.³²⁰

Indonesia dan Korea Selatan mengadakan konsultasi di Jenewa pada tanggal 7 Juli 2004. Akan tetapi, konsultasi tersebut gagal menyelesaikan sengketa. Oleh karena itu, Indonesia mengajukan permohonan pembentukan Panel kepada DSB pada tanggal 16 Agustus 2004.³²¹

Pada pertemuan tanggal 27 September 2004, DSB membentuk Panel sesuai dengan permohonan Indonesia berdasarkan Artikel 6 DSU.³²² Pada pertemuan tersebut, para pihak yang bersengketa juga menyepakati bahwa Panel harus mempunyai kerangka acuan.³²³ Kemudian, Indonesia meminta Direktur Jenderal WTO untuk menentukan susunan Panel berdasarkan Artikel 8:7 DSU pada tanggal 18 Oktober 2004.³²⁴ Selanjutnya, Direktur Jenderal WTO menyusun Panel dengan Ole Lundby (dari Norwegia) sebagai Ketua dan Deborah Milstein (dari Israel) dan Leane Naidin (dari Brazil) sebagai anggota.³²⁵

Pada tanggal 9 November 2004, Sekretariat WTO menerbitkan jadwal kerja untuk Panel (*Timetable for the Panel*) dan Prosedur Kerja (*Working Procedures*) yang telah disepakati bersama. Berdasarkan jadwal kerja tersebut, Panel diperkirakan dapat menyelesaikan kasus ini dalam waktu satu tahun, terhitung sejak penyerahan Pernyataan Tertulis Pertama Indonesia (*First Written Submission of Indonesia*)

³²⁰ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Request for Consultations by Indonesia*, WT/DS312/1, G/ADP/D54/1, Para. 1.

³²¹ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Request for the Establishment of a Panel by Indonesia*, WT/DS312/2, hal. 1, Para. 3.

³²² *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Constitution of the Panel Established at the Request of Indonesia, Note by the Secretariat*, WT/DS312/3, angka 1.

³²³ *Ibid.*, angka 2. Kerangka acuan tersebut adalah:

To examine, in the light of the relevant provisions of the covered agreements cited by Indonesia in document WT/DS312/2, the matter referred to the DSB by Indonesia in that document, and to make such findings as will assist the DSB in making the recommendations or in giving the rulings provided for in those agreements.

³²⁴ *Ibid.*, angka 3.

³²⁵ *Ibid.*, angka 4.

tertanggal 6 Desember 2004 sampai dengan diterbitkannya Laporan Panel (*Report of the Panel*).³²⁶

Pada tanggal 1-2 Februari 2005, Sidang Panel membahas substansi pernyataan yang disampaikan oleh kedua belah pihak yang bersengketa dan pihak ketiga. Pada tanggal 30 Maret 2005, Sidang Panel membahas tanggapan dari masing-masing pihak yang bersengketa yang disampaikan pada sidang tanggal 1-2 Februari 2005.³²⁷

Pada tanggal 24 Juni 2005, Panel memberikan laporan sementara kepada para pihak yang bersengketa. Para pihak yang bersengketa memberikan permohonan tertulis untuk meninjau-kembali beberapa aspek dalam laporan sementara tersebut. Para pihak yang bersengketa juga memberikan bantahan tertulis atas tanggapan pihak lawannya. Para pihak yang bersengketa tidak meminta diadakannya pertemuan untuk membahas laporan sementara tersebut.³²⁸

Pada tanggal 28 Oktober 2005, DSB WTO secara resmi mengeluarkan Laporan Panel. Meskipun Indonesia tidak memenangkan semua tuntutan, namun Indonesia memenangkan Panel tersebut karena Korea Selatan diminta untuk menyesuaikan kebijakan BMAD-nya dengan ADA. Apabila Korea Selatan melakukan penghitungan-ulang (*re-calculation*) sesuai dengan Laporan Panel, maka margin dumping untuk Indah Kiat dan Pindo Deli adalah *de minimis* (kurang dari 2%), sehingga Korea Selatan harus mencabut pengenaan BMAD-nya. Pada tanggal 28 November 2005, Laporan Panel disahkan oleh DSB WTO karena Korea Selatan sebagai pihak yang kalah tidak mengajukan banding ke Badan Banding DSB WTO.³²⁹ Pada tanggal 20 Desember 2005, Korea Selatan melapor kepada Ketua DSB bahwa akan melaksanakan Laporan Panel tersebut. Korea Selatan juga meminta waktu untuk mengimplementasikan Laporan Panel tersebut selambat-lambatnya tanggal 28 Juli 2006.³³⁰

³²⁶ Departemen Perdagangan Republik Indonesia, *op. cit.*, Proses Pengajuan Kasus Dumping ke DSB WTO oleh Indonesia, hal. 3.

³²⁷ *Ibid.*, Sidang Panel DSB WTO Sengketa Dumping Indonesia-Korea, 1-2 Februari 2005 dan 30 Maret 2005 di Jenewa, hal.3.

³²⁸ *Korea - Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 71, Para. 6.1.

³²⁹ *Korea - Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Panel Report, Action by the Dispute Settlement Body, WT/DS312/5.*

3.1.3. Dumping dalam Persetujuan Organisasi Perdagangan Dunia

Peraturan-peraturan mengenai anti-dumping yang berlaku sekarang bagi anggota-anggota WTO adalah hasil revisi dari Putaran Tokyo (1973-1979) dan Putaran Uruguay (1986-1994). Persetujuan WTO yang mengatur anti-dumping adalah Artikel VI GATT 1994 dan ADA. ADA memuat klarifikasi dan memperluas Artikel VI GATT 1994.³³¹

ADA memuat beberapa perubahan, antara lain: (i) peraturan yang lebih rinci untuk memperhitungkan tingkat dumping; (ii) prosedur yang rinci untuk memulai (*initiation*) dan melaksanakan investigasi; (iii) peraturan untuk implementasi dan jangka waktu untuk penerapan kebijakan anti-dumping (yang biasanya berlaku selama lima tahun); dan (iv) standar tertentu untuk penyelesaian sengketa anti-dumping.³³²

ADA mengizinkan suatu negara untuk melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan komitmen tarif yang diikatnya (*binding tariff*) dan dapat bertolak belakang dengan prinsip non-diskriminasi tindakan dumping. Pemerintah negara anggota WTO dapat mengenakan tarif yang lebih tinggi kepada suatu produk impor dari negara pengeskor tertentu sehingga harga jualnya mendekati nilai normalnya (*normal value*) dan tidak lagi merugikan industri domestik.³³³

ADA juga mewajibkan negara anggotanya untuk memberitahukan Komisi Praktik Anti-Dumping WTO mengenai tindakan anti-dumping awal maupun akhir yang diterapkan dan semua laporan investigasi dilaporkan dua kali dalam satu tahun. Jika terdapat perbedaan pandangan, maka dua pihak yang terlibat diharapkan dapat saling berkonsultasi dan mencapai kesepakatan. Jika tidak tercapai kesepakatan, kedua pihak yang terlibat dapat menggunakan prosedur penyelesaian sengketa yang ada.³³⁴

³³⁰ Korea – *Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia*, Agreement under Article 21.3(b) of the DSU, WT/DS312/6.

³³¹ John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Edisi Kedua, (Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1997), hal. 256-257.

³³² Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *op.cit.*, hal. 39.

³³³ *Ibid.*

³³⁴ *Ibid.*, hal. 40.

3.1.3.1. Tuduhan Dumping

Artikel VI GATT 1994 dan Artikel 2:1 ADA mendefinisikan dumping sebagai pengenalan suatu produk ke perdagangan negara lain dengan harga lebih murah dari nilai normalnya. Oleh karena itu, suatu produk dapat dikatakan sebagai produk yang didumping jika harga ekspor produk tersebut lebih rendah dari nilai normalnya.³³⁵ Harga ekspor dapat dibandingkan dengan perkiraan nilai normal yang dihitung sebagai penjumlahan dari biaya produksi dan pengeluaran untuk penjualan, umum, dan administratif.³³⁶

Margin dumping (*dumping margin*) adalah selisih antara harga ekspor dan nilai normal.³³⁷ Perhitungan margin dumping biasanya membutuhkan: (i) perbandingan antara rata-rata nilai normal dan rata-rata harga transaksi ekspor yang dapat dibandingkan; atau (ii) perbandingan transaksi per transaksi antara nilai normal dan harga ekspor.³³⁸ Untuk memastikan perbandingan yang adil antara harga ekspor dan nilai normal, terdapat persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu penyesuaian nilai normal, harga ekspor, atau keduanya.³³⁹ Di mana perbandingan antara harga ekspor dan nilai normal memerlukan konversi nilai mata uang, hal itu diatur dalam Artikel 2:4:1 ADA.

Harga ekspor umumnya berdasarkan harga transaksi saat produsen di negara pengekspor menjual produk ke importir di negara pengimpor. Akan tetapi, harga transaksi dapat menjadi tidak layak dalam menentukan harga ekspor. Sebagai contoh, tidak adanya harga ekspor karena transaksi melibatkan barter ataupun terdapat kesepakatan antara eksportir dan importir atau pihak ketiga yang dapat mempengaruhi harga transaksi.³⁴⁰ Cara lain untuk menghitung atau memperkirakan harga ekspor adalah berdasarkan produk yang pertama kali dijual kepada pembeli independen. Jika tidak mungkin memperkirakan harga ekspor dengan dasar tersebut, maka otoritas

³³⁵ Artikel 2:1 ADA .

³³⁶ Artikel 2:2 ADA. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, dumping adalah “sistem penjualan barang di pasaran luar negeri dalam jumlah banyak dengan harga yang rendah sekali (dengan tujuan agar harga pembelian di dalam negeri tidak diturunkan, sehingga akhirnya dapat menguasai pasaran luar negeri dan dapat menguasai harga kembali).”

³³⁷ van den Bossche, *op. cit.*, hal. 524.

³³⁸ Artikel 2:4:2 ADA.

³³⁹ Artikel 2:4 ADA.

³⁴⁰ van den Bossche, *op. cit.*, hal. 522-523.

investigasi dapat menentukan dasar lain yang layak untuk menghitung harga ekspor.³⁴¹

Nilai normal adalah harga yang dapat dibandingkan dari produk sejenis yang ditujukan untuk konsumsi di negara pengekspor.³⁴² Dengan kata lain, nilai normal adalah harga produk sejenis di pasar domestik eksportir atau produsen. Transaksi penjualan domestik dapat digunakan untuk menentukan nilai normal apabila: (i) penjualan dilakukan dalam arus perdagangan biasa (*in the ordinary course of trade*); (ii) merupakan produk sejenis; (iii) produk ditujukan untuk konsumsi di negara pengekspor; dan (iv) harganya dapat dibandingkan.³⁴³

Ada beberapa situasi yang dapat menyebabkan harga penjualan domestik di negara pengekspor tidak bisa dikatakan sebagai nilai normal untuk tujuan perbandingan dengan harga ekspor. Situasi tersebut timbul, antara lain, saat tidak ada penjualan produk sejenis pada arus perdagangan yang biasa pada pasar domestik negara pengekspor, atau karena rendahnya volume penjualan di pasar tersebut.³⁴⁴ Selain itu, jika impor dari suatu negara yang memonopoli perdagangannya dan di mana semua harga domestik ditetapkan oleh pemerintah, maka tidak bisa ditetapkan sebagai nilai normal.³⁴⁵ Jika harga domestik di negara pengekspor tidak menghasilkan nilai normal yang layak dibandingkan dengan harga ekspor, negara pengimpor mempunyai dua alternatif untuk menentukan nilai normal yang layak untuk dibandingkan dengan harga ekspor: (1) dengan menggunakan harga di negara ketiga sebagai nilai normal; atau (2) dengan memperkirakan nilai normal (*constructed normal value*).³⁴⁶

Tidak semua dumping merugikan negara importir dan menguntungkan negara eksportir. Bahkan sebaliknya, ada dumping yang dapat merugikan produsen atau eksportir sendiri serta menguntungkan konsumen karena konsumen dapat membeli

³⁴¹ Artikel 2:3 ADA.

³⁴² Artikel 2:1 ADA.

³⁴³ van den Bossche, *op. cit.*, hal. 519.

³⁴⁴ Catatan kaki nomor 2 Artikel 2:2 ADA.

³⁴⁵ Artikel 2:7 ADA: “*This Article is without prejudice to the second Supplementary Provision to paragraph 1 of Article VI in Annex I to GATT 1994.*”

³⁴⁶ Artikel 2:2 ADA.

produk dengan harga yang lebih murah.³⁴⁷ Tindakan dumping yang dilarang oleh WTO adalah dumping yang merugikan bahkan mematikan industri di negara importir.³⁴⁸ Sikap yang menentang adanya dumping melalui kebijakan-kebijakan perdagangan itulah yang disebut anti-dumping. Jadi, anti-dumping adalah tindakan atau kebijakan pemerintah negara pengimpor terhadap produk dumping yang merugikan industri domestik melalui pengenaan BMAD.³⁴⁹

Negara pengimpor dapat mengenakan kebijakan anti-dumping atas produk-produk yang diekspor ke negaranya. Pengaturan anti-dumping melekat dengan aturan dumping itu sendiri. Sebenarnya yang mendapat pengaturan secara langsung adalah anti-dumping. Pengaturan mengenai anti-dumping terdapat dalam Artikel VI GATT 1994. Sedangkan, dumping itu sendiri merupakan syarat untuk dikeluarkannya kebijakan anti-dumping.³⁵⁰ WTO juga mensyaratkan adanya kerugian yang ditimbulkan oleh dumping tersebut agar negara pengimpor dapat mengenakan kebijakan anti-dumping. Tanpa adanya kerugian, negara pengimpor tidak boleh mengenakan kebijakan anti-dumping.³⁵¹ Selain itu, harus ada hubungan sebab-akibat (*causal link*) antara dumping yang dituduhkan dan kerugian (*injury*) yang diderita industri domestik.³⁵²

Kerugian dapat berupa: (i) kerugian material (*material injury*) yang dialami industri domestik; (ii) ancaman kerugian material yang akan diderita oleh industri domestik; atau (iii) hambatan pada pendirian industri domestik.³⁵³ Kerugian material yang dialami oleh industri domestik harus didasarkan pada bukti positif dan melibatkan pemeriksaan yang objektif terhadap: (1) volume dan akibat produk impor yang didumping tersebut pada harga di pasar domestik untuk produk sejenis; dan (2)

³⁴⁷ Jackson, *op. cit.*, hal. 695.

³⁴⁸ Artikel VI:1 GATT 1994.

³⁴⁹ Black's Law Dictionary edisi kedelapan: "*Anti-dumping duty is tariff, purpose of which is to prevent of goods for sale at a lower price than that charged in the country of origin.*"

³⁵⁰ Artikel VI:2 GATT 1994.

³⁵¹ Sukarmi, *Regulasi Antidumping di Bawah Bayang-bayang Pasar Bebas*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hal. 28.

³⁵² Artikel VI:1 GATT 1994.

³⁵³ Artikel VI:1 GATT 1994.

akibat impor tersebut pada produsen domestik produk tersebut.³⁵⁴ Ancaman kerugian material yang akan diderita oleh industri domestik harus didasarkan pada fakta-fakta dan tidak hanya pada tuduhan, pendapat, atau kemungkinan. Perubahan situasi yang dapat membuat dumping dapat menimbulkan kerugian harus diperkirakan dengan jelas dan segera terjadi.³⁵⁵ Kerugian berupa hambatan dalam pendirian industri baru yang memproduksi produk sejenis harus didasarkan pada bukti yang meyakinkan bahwa industri tersebut sudah lahir.³⁵⁶

Penentuan hubungan sebab-akibat antara dumping dan kerugian harus didasarkan pada pemeriksaan semua bukti yang relevan di hadapan otoritas investigasi. Otoritas investigasi harus memeriksa faktor-faktor selain impor yang dituduh dumping yang merugikan industri domestik dan tidak boleh mengaitkan kerugian yang disebabkan oleh faktor-faktor lainnya ini ke impor yang didumping. Faktor-faktor yang relevan, antara lain, adalah volume dan harga impor yang tidak dijual dengan harga dumping, pengurangan permintaan atau perubahan pola konsumsi, praktek pembatasan perdagangan, dan persaingan antara produsen luar negeri dengan produsen dalam negeri, serta perkembangan teknologi dan kinerja ekspor dan produktivitas industri domestik.³⁵⁷

Dalam kasus *Korea Certain Paper*, Korea Selatan menuduh empat perusahaan Indonesia melakukan dumping terhadap kertas tertentu. Untuk menentukan margin dumping, diperlukan harga ekspor dan nilai normal. Dalam menentukan nilai normal, KTC memerlukan data penjualan domestik dari perusahaan-perusahaan yang dituduh melakukan dumping. Oleh karena itu, KTC memerlukan data penjualan domestik, termasuk laporan keuangan (*financial statement*), dari CMI sebagai perusahaan yang melakukan penjualan domestik produk-produk Indah Kiat dan Pindo Deli. Akan tetapi, Indah Kiat dan Pindo Deli tidak menyerahkan laporan keuangan CMI, sehingga KTC tidak dapat menentukan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli.³⁵⁸ Hal tersebut menyebabkan KTC menggunakan cara perkiraan nilai normal untuk

³⁵⁴ Artikel 3:1 ADA.

³⁵⁵ Artikel 3:7 ADA.

³⁵⁶ van den Bossche, *op. cit.*, hal. 533.

³⁵⁷ Artikel 3:5 ADA. .

³⁵⁸ *Korea - Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 5, Para. 4.6.

menghitung nilai normal. Menurut KTC, tuduhan dumping tersebut telah menimbulkan kerugian material pada industri domestik Korea Selatan.³⁵⁹ Oleh karena itu, Korea Selatan menerapkan kebijakan anti-dumping kepada perusahaan-perusahaan Indonesia yang dituduh dumping tersebut.³⁶⁰

3.1.3.2. Investigasi Anti-Dumping

Untuk menerapkan kebijakan anti-dumping, negara anggota WTO harus melakukan investigasi terlebih dahulu. Investigasi tersebut menjadi dasar penerapan kebijakan anti-dumping. Investigasi anti-dumping dilaksanakan oleh otoritas investigasi negara anggota WTO sesuai dengan ketentuan WTO.³⁶¹

Pada umumnya, investigasi anti-dumping dimulai berdasarkan permohonan tertulis yang diajukan oleh atau atas nama industri domestik.³⁶² Otoritas investigasi memeriksa keakuratan dan kecukupan bukti yang disediakan dalam permohonan untuk menentukan apakah bukti-bukti tersebut cukup untuk dijadikan dasar untuk memulai investigasi.³⁶³ Otoritas investigasi harus menghindari publisitas permohonan untuk memulai investigasi, kecuali sudah dibuat keputusan untuk memulai investigasi.³⁶⁴ Permohonan untuk memulai investigasi harus ditolak dan investigasi harus dihentikan segera jika otoritas investigasi menganggap bahwa bukti yang ada tidak cukup, baik bukti adanya dumping maupun kerugian yang ditimbulkannya.³⁶⁵

Permohonan untuk memulai investigasi anti-dumping harus menyertakan adanya bukti terjadinya dumping, kerugian yang ditimbulkannya, dan hubungan sebab-akibat antara dumping yang dituduhkan dan kerugian yang ditimbulkannya. Otoritas investigasi menilai permohonan investigasi anti-dumping untuk menentukan

³⁵⁹ *Ibid.*, hal. 6, Para. 4.9.

³⁶⁰ Kebijakan anti-dumping yang diterapkan Korea Selatan kepada perusahaan-perusahaan kertas asal Indonesia yang dituduh melakukan dumping akan dibahas pada sub bab 3.1.3.3 .

³⁶¹ Artikel 1 ADA .

³⁶² Artikel 5 ADA.

³⁶³ Artikel 5:3 ADA.

³⁶⁴ Artikel 5:5 ADA.

³⁶⁵ Artikel 5:8 ADA.

apakah data dan bukti dalam permohonan telah memenuhi persyaratan untuk diteruskannya investigasi atau dihentikan karena tidak memenuhi persyaratan.

Suatu investigasi anti-dumping tidak akan dimulai, kecuali otoritas investigasi telah menentukan bahwa permohonan tersebut dibuat oleh atau atas nama industri domestik. Permohonan dimulainya investigasi anti-dumping dianggap telah dibuat oleh atau atas nama industri domestik jika telah memenuhi syarat-syarat tertentu. Syarat tersebut, antara lain, adalah dukungan dari produsen-produsen domestik yang secara kolektif mempunyai keluaran (*output*) yang mewakili lebih dari 50% total produk sejenis. Produk sejenis itu diproduksi oleh bagian dari industri domestik baik yang mendukung ataupun menolak permohonan untuk memulai investigasi anti-dumping. Akan tetapi, investigasi anti-dumping tidak akan dimulai jika produsen domestik yang mendukung permohonan tersebut memproduksi produk sejenis dengan jumlah kurang dari 25% dari total produk sejenis yang dihasilkan oleh industri domestik.³⁶⁶ Dalam keadaan tertentu, otoritas investigasi dapat memutuskan untuk memulai investigasi anti-dumping tanpa menerima permohonan tertulis dari atau atas nama industri domestik. Otoritas investigasi akan melakukan investigasi tersebut jika telah mempunyai cukup bukti tentang adanya dumping, kerugian yang ditimbulkannya, dan hubungan sebab-akibat antara keduanya. Bukti tersebut dijadikan dasar untuk dimulainya suatu investigasi.

Setelah menerima permohonan untuk memulai investigasi anti-dumping, otoritas investigasi harus menetapkan apakah telah terjadi kerugian material berdasarkan bukti-bukti yang diajukan oleh industri domestik dalam waktu tiga puluh hari. Setelah ditemukan bukti-bukti tersebut, maka tujuh hari sebelum diumumkannya investigasi anti-dumping secara resmi, otoritas investigasi memberitahukan perihal investigasi tersebut kepada pemerintah negara yang bersangkutan. Para eksportir diberikan waktu 37 (tiga puluh tujuh) hari, termasuk waktu pengiriman, untuk mengisi dan mengembalikan kuesioner yang dikirim oleh otoritas investigasi.

Berdasarkan Rekomendasi tentang Jangka Waktu Pengumpulan Data untuk Investigasi Anti-Dumping (*Recommendation Concerning the Periods of Data Collection for Anti-Dumping Investigation*) yang telah disahkan oleh Komite Praktek Anti-Dumping WTO, jangka waktu pengumpulan data untuk investigasi-anti-

³⁶⁶ Artikel 5:4 ADA.

dumping tidak melebihi dua belas bulan dan tidak kurang dari enam bulan.³⁶⁷

Pada dasarnya, suatu investigasi harus dihentikan jika salah satu syarat dari *de minimis* dipenuhi. Syarat-syarat tersebut, antara lain: (i) produsen yang mendukung permohonan dimulainya investigasi anti-dumping kurang dari 25% dari industri domestik; (ii) margin dumping kurang dari 2%; atau (iii) volume impor dari suatu negara kurang dari 3% dari total impor, kecuali volume impor dari semua negara yang diinvestigasi lebih dari 7% dari total impor.³⁶⁸

Dalam kasus *Korea Certain Paper*, lima perusahaan yang mewakili industri domestik kertas Korea Selatan mengajukan permohonan (*application*) kepada KTC agar melakukan investigasi anti-dumping terhadap produk kertas tertentu yang berasal dari Indonesia dan Cina pada tanggal 30 September 2002. KTC mengirimkan kuesioner kepada empat perusahaan pengekspor kertas asal Indonesia, yaitu Indah Kiat, Pindo Deli, Tjiwi Kimia, dan April Fine. Pada tanggal 14 November 2002, KTC memutuskan untuk melakukan inisiasi investigasi anti-dumping yang diumumkan melalui Pemberitahuan Publik tentang Inisiasi (*Public Notice of Initiation*) pada tanggal 26 November 2002. Pada tanggal 24 Januari 2003, Indah Kiat dan Pindo Deli mengirimkan tanggapan atas kuesioner tersebut kepada KTC, sedangkan Tjiwi Kimia tidak mengirimkan atau tidak menanggapi kuesioner dengan alasan eksportnya ke Korea Selatan sangat kecil dan meminta agar perhitungan margin dumping dilakukan seperti pada eksportir Indonesia lainnya yang tidak menanggapi kuesioner.³⁶⁹

Pada tanggal 24-27 Maret 2003, Tim Verifikasi KTC melakukan kunjungan verifikasi ke Indah Kiat dan Pindo Deli, yakni perusahaan yang menanggapi kuesioner. Pada tanggal 4 April 2003, KTC mengadakan pertemuan terbuka dan memberitahukan bahwa KTC akan menggunakan data atau informasi berdasarkan fakta-fakta yang tersedia (*facts available*) atau informasi terbaik yang tersedia (*best information available*) dengan alasan Indah Kiat dan Pindo Deli tidak kooperatif, karena pada saat kunjungan verifikasi tidak menyerahkan laporan keuangan CMI.³⁷⁰

³⁶⁷ G/ADP/6, disahkan oleh Komite Praktek Anti-Dumping pada 5 Mei 2000.

³⁶⁸ Artikel 5:8 ADA.

³⁶⁹ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 5, para. 4.5.

³⁷⁰ Departemen Perdagangan Republik Indonesia, *Kronologis Kasus Awal Tuduhan Dumping oleh Korea Produk PPC (Plain Paper Copier/Business Information Paper), WF (Uncoated Wood-Free*

3.1.3.3. Kebijakan Anti-Dumping

Setelah pelaksanaan investigasi atau selama sisa investigasi setelah dikeluarkannya Keputusan Pendahuluan, negara anggota WTO dapat mengenakan kebijakan anti-dumping pada produk sejenis yang didumping ke negaranya. Kebijakan anti-dumping ada tiga, yaitu: (i) kebijakan anti-dumping sementara; (ii) penyesuaian harga (*price undertakings*); dan (iii) kebijakan anti-dumping definitif.

Untuk mengenakan kebijakan anti-dumping sementara, otoritas investigasi harus membuat Keputusan Pendahuluan (*Preliminary Determination*) tentang dumping yang dituduhkan, kerugian yang ditimbulkannya, dan hubungan sebab-akibat antara keduanya.³⁷¹ Otoritas investigasi harus memutuskan apakah kebijakan tersebut diperlukan untuk mencegah kerugian lebih lanjut yang dialami selama masa investigasi anti-dumping.³⁷² Kebijakan anti-dumping sementara tidak dapat dikenakan lebih cepat dari enam puluh hari sejak investigasi anti-dumping dimulai.³⁷³ Kebijakan anti-dumping sementara dapat berupa Bea Masuk Anti-Dumping Sementara (BMADS) atau jaminan dalam bentuk deposit atau kewajiban dalam jumlah yang sama dengan margin dumping dalam Keputusan Pendahuluan.³⁷⁴

Alternatif lain dalam penerapan kebijakan anti-dumping adalah kemungkinan untuk menawarkan dan menerima penyesuaian harga. Eksportir melakukan penyesuaian untuk menaikkan harga atau mengurangi volume ekspor dengan harga dumping dapat dilakukan hanya setelah otoritas investigasi membuat Keputusan Pendahuluan untuk dumping yang dituduhkan, kerugian yang diakibatkannya, dan hubungan sebab-akibat antara keduanya.³⁷⁵ Penyesuaian tersebut dilakukan secara sukarela, baik oleh eksportir maupun otoritas investigasi. Eksportir dapat meminta agar investigasi dilanjutkan setelah melakukan penyesuaian. Penyesuaian harga batal secara otomatis jika Keputusan Akhir (*Final Determination*) tentang dumping yang

Printing Paper), dan *Uncoated Wood-Free Paper in a Form of Roll, Sheet or Other asal Indonesia*, Proses Tuduhan Anti-Dumping dan Penerapan BMAD oleh Korea, hal. 2.

³⁷¹ Artikel 7:1(ii) ADA: “a preliminary affirmative determination has been made of dumping and consequent injury to a domestic industry.”

³⁷² Artikel 7:1(iii) ADA.

³⁷³ Artikel 7:3 ADA.

³⁷⁴ Artikel 7:2 ADA .

³⁷⁵ Artikel 8 ADA.

dituduhkan, kerugian yang diakibatkannya, dan hubungan sebab-akibat antara keduanya menunjukkan hasil negatif.³⁷⁶

Kebijakan anti-dumping diharapkan ditetapkan kurang dari margin dumping jika kebijakan tersebut dinilai akan cukup untuk menghilangkan kerugian yang dialami oleh industri domestik.³⁷⁷ Besarnya kebijakan anti-dumping tidak boleh melebihi margin dumping.³⁷⁸ Saat pengenaan kebijakan anti-dumping, otoritas investigasi harus menghitung margin dumping untuk setiap eksportir.³⁷⁹ Kebijakan anti-dumping hanya dapat dikenakan jika penentuan tentang dumping, kerugian yang ditimbulkannya, dan hubungan sebab-akibat antara keduanya sudah dibuat.³⁸⁰

Pengenaan kebijakan anti-dumping bersifat pilihan walaupun semua persyaratan untuk pengenaan kebijakan anti-dumping telah terpenuhi. Kebijakan anti-dumping dikenakan selama diperlukan untuk melawan dumping yang menyebabkan kerugian.³⁸¹ Otoritas investigasi harus melakukan peninjauan-ulang mengenai kelanjutan pengenaan kebijakan anti-dumping dan memeriksa apakah kelanjutan tersebut diperlukan untuk mencegah dumping.³⁸²

Kebijakan anti-dumping dapat dikenakan untuk jangka waktu lima tahun selama jangka waktu tersebut tetap terjadi dumping dan menimbulkan kerugian. Sedangkan, BMADS dapat dikenakan untuk jangka waktu empat tahun sembilan bulan, tergantung keadaannya, dengan syarat bahwa sebelumnya ditentukan telah terjadi dumping yang menimbulkan kerugian.

Otoritas investigasi harus memberikan pemberitahuan publik (*public notice*) tentang permulaan suatu investigasi, Keputusan Pendahuluan, Keputusan Akhir, dan penyesuaian harga.³⁸³ Pemberitahuan publik tentang Keputusan Akhir harus memuat

³⁷⁶ Raj Bhala, *International Trade Law: Interdisciplinary Theory and Practice*, Edisi Ketiga, (Danvers: LexisNexis, 2007), hal. 916.

³⁷⁷ Artikel 9 ADA.

³⁷⁸ Artikel 9:3 ADA .

³⁷⁹ Artikel 9:3:1 dan 9:3:2 ADA.

³⁸⁰ Artikel 10:1 ADA.

³⁸¹ Artikel 11:1 ADA.

³⁸² Artikel 11:2 ADA..

³⁸³ Artikel 12 ADA.

rincian yang cukup, temuan, dan kesimpulan yang ditarik dari fakta dan hukum yang dipertimbangkan oleh otoritas investigasi.³⁸⁴ Rincian, temuan, dan kesimpulan tersebut dapat dimuat dalam laporan yang terpisah dari Keputusan Akhir. Pemberitahuan atau laporan harus memuat alasan penerimaan atau penolakan terhadap argumentasi yang relevan atau keberatan yang diajukan oleh eksportir dan importir.³⁸⁵

Dalam kasus *Korea Certain Paper*, KTC mengeluarkan Keputusan Pendahuluan pada tanggal 23 April 2003 yang berisi hasil perhitungan margin dumping, yaitu Tjiwi Kimia sebesar 51,61%, Pindo Deli sebesar 11,56%, Indah Kiat sebesar -0,52% atau *de minimis* (kurang dari 2%) dengan kata lain tidak ada dumping, dan April Fine sebesar 2,80%. Meskipun KTC menerbitkan besaran margin dumping, namun Korea Selatan tidak menerapkan BMADS.³⁸⁶

Pada tanggal 26 Mei 2003, Indonesia menyampaikan keberatan yang isinya, antara lain, adalah: (i) terkejut karena adanya ancaman akan kerugian material; dan (ii) yakin bahwa KTC akan memberikan fakta-fakta yang penting sebelum Keputusan Akhir agar Indonesia dapat membela kepentingannya. Indonesia menyampaikan keberatan lagi pada tanggal 18 Juli 2003 yang isinya, antara lain, adalah: (i) mendukung permohonan Sinar Mas Group kepada KTC untuk memperoleh penyingkapan informasi tentang perhitungan margin dumping yang dituduhkan; (ii) penjualan ekspor perusahaan kertas Korea Selatan harus dikeluarkan dari faktor yang menyebabkan kerugian; dan (iii) mempertanyakan perbedaan yang signifikan antara indikasi kerugian yang dicantumkan dalam permohonan investigasi anti-dumping dan yang dicantumkan dalam investigasi pendahuluan.³⁸⁷

Selanjutnya, KTC menyusun Laporan Keputusan Akhir. Dalam rancangan tersebut, besarnya BMAD untuk ketiga perusahaan Sinar Mas Group adalah sama. Dengan kata lain, ketiga perusahaan Sinar Mas Group diperlakukan sebagai eskportir tunggal (*single exporter*). Akan tetapi, ketiga perusahaan tersebut tidak diperlakukan sebagai eksportir tunggal pada Keputusan Pendahuluan. Kemudian, pada tanggal 23

³⁸⁴ Artikel 12:2:2 ADA.

³⁸⁵ Artikel 12:2:2 ADA.

³⁸⁶ *Korea- Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op.cit.*, hal. 2, para. 2.2.

³⁸⁷ *Ibid.*

September 2003, Indonesia menyampaikan tanggapan atas Laporan Keputusan Akhir yang isinya, antara lain, adalah menolak perhitungan margin dumping tunggal dan menolak adanya ancaman akan terjadi kerugian material.³⁸⁸

Keesokan harinya, pada tanggal 24 September 2003, KTC menerbitkan Keputusan Akhir tentang pengenaan BMAD selama tiga tahun sejak 7 November 2003 sampai dengan 6 November 2006. Besaran BMAD tersebut adalah: 8,22% untuk Tjiwi Kimia, Indah Kiat, dan Pindo Deli; 2,80% untuk April Fine; dan perusahaan lainnya sebesar 2,80%.

3.1.4. Lima Isu dalam Kasus Korea Certain Paper

Dalam temuannya, Panel membahas keberatan-keberatan Indonesia. Keberatan-keberatan tersebut adalah: (1) keputusan KTC untuk tidak menggunakan informasi penjualan domestik dan untuk menghitung nilai normal (*normal value*) Indah Kiat dan Pindo Deli berdasarkan fakta-fakta yang tersedia;³⁸⁹ (2) KTC menggunakan perkiraan nilai normal untuk menentukan nilai normal Indah Kiat dan Pindo Deli;³⁹⁰ (3) penghitungan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli oleh KTC;³⁹¹ (4) KTC menggunakan fakta-fakta yang tersedia untuk menentukan margin dumping Tjiwi Kimia;³⁹² (5) KTC dianggap tidak membandingkan nilai normal dan harga ekspor secara objektif;³⁹³ (6) KTC memperlakukan Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia sebagai eksportir tunggal;³⁹⁴ (7) KTC tidak menghentikan investigasi terhadap Indah Kiat;³⁹⁵ (8) KTC melanggar kewajiban penyingkapan informasi yang diatur dalam Artikel 6:4, 6:7, 6:9, dan 12:2 ADA

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 79.

³⁹⁰ *Ibid.*, hal. 94.

³⁹¹ *Ibid.*, hal. 96.

³⁹² *Ibid.*, hal. 100.

³⁹³ *Ibid.*, hal. 104.

³⁹⁴ *Ibid.*, hal. 108.

³⁹⁵ *Ibid.*, hal. 114. Hal ini merupakan suatu keberatan karena apabila KTC memperlakukan Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia secara terpisah, maka margin dumping Indah Kiat adalah 0,52% atau *de minimis*, sehingga investigasi anti-dumping terhadap Indah Kiat harus dihentikan.

berkaitan dengan penentuan dumpingnya;³⁹⁶ (9) KTC memperlakukan PPC dan WF sebagai produk sejenis;³⁹⁷ (10) KTC tidak menggunakan bukti positif sebagai dasar untuk menentukan kerugian dan hubungan sebab-akibat antara dumping dan kerugian tersebut;³⁹⁸ (11) KTC melanggar kewajiban penyungkapan informasi yang diatur dalam Artikel 6:1, 6:2, 6:4, dan 6:9 ADA berkaitan dengan penentuan kerugiannya;³⁹⁹ dan (12) KTC memperlakukan informasi dalam permohonan industri domestik sebagai informasi rahasia.⁴⁰⁰

Pada prinsipnya, keberatan Indonesia memuat empat isu utama berkaitan dengan hasil investigasi yang dilakukan oleh KTC, yaitu:⁴⁰¹ (1) digunakannya fakta-fakta yang tersedia dalam menghitung margin dumping dengan alasan Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia tidak kooperatif. Indonesia beranggapan bahwa tindakan tersebut telah melanggar ketentuan Artikel 6:8 dan Annex II ADA; (2) penerapan margin dumping tunggal untuk ketiga perusahaan Sinar Mas Group karena ketiganya dianggap sebagai eksportir tunggal. Indonesia menilai tindakan KTC tersebut melanggar Artikel 6:10 ADA; (3) KTC memperlakukan PPC dan WF sebagai produk sejenis. Indonesia menilai hal tersebut melanggar Artikel 2:6 ADA; dan (4) penentuan KTC tentang hubungan sebab-akibat antara dumping dan kerugian yang ditimbulkan dinilai tidak berdasarkan bukti positif, sehingga Indonesia menilai KTC telah melanggar Artikel 3:1 ADA.

Tidak semua isu dalam kasus Korea Certain Paper dibahas dalam bab ini. Isu-isu yang dibahas dalam bab ini adalah isu-isu utama keberatan Indonesia, kecuali tindakan KTC yang memperlakukan PPC dan WF sebagai produk sejenis karena isu tersebut ditolak oleh Panel dan tidak dibahas kembali dalam kasus *Korea Certain Paper Recourse*. Selain itu, isu-isu yang dibahas dalam bab ini adalah isu-isu yang juga menjadi pokok sengketa dalam kasus *Korea Certain Paper Recourse*, seperti: (1) penggunaan dan penghitungan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo

³⁹⁶ *Ibid.*, hal. 115.

³⁹⁷ *Ibid.*, hal. 122.

³⁹⁸ *Ibid.*, hal. 126.

³⁹⁹ *Ibid.*, hal. 140.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, hal. 147.

⁴⁰¹ Departemen Perdagangan Republik Indonesia, *op. cit.*, Sidang Panel DSB-WTO Sengketa Dumping Indonesia – Korea, 1-2 Februari 2005 dan 30 Maret 2005 di Jenewa, hal. 3-4.

Deli; dan (2) pelanggaran Artikel 6 ADA tentang kewajiban penyingkapan informasi. Oleh karena itu, isu-isu yang dibahas dalam bab ini adalah: (1) penggunaan dan penghitungan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli; (2) penggunaan fakta-fakta yang tersedia oleh KTC untuk menentukan margin dumping Tjiwi Kimia; (3) KTC memperlakukan Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia sebagai eksportir tunggal; (4) KTC tidak mematuhi kewajiban menyingkap informasi berkaitan dengan penentuan dumpingnya berdasarkan Artikel 6:4, 6:7, 6:9, dan 12:2 ADA; dan (5) KTC tidak menentukan kerugian dan hubungan sebab-akibat antara dumping dan kerugian berdasarkan pemeriksaan yang objektif.

3.1.4.1. Penggunaan dan Penghitungan Perkiraan Nilai Normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli

Indonesia berpendapat bahwa KTC telah melanggar Artikel 2:2 ADA dengan tidak membuat keputusan yang layak berdasarkan ketentuan tersebut sebelum menggunakan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli.⁴⁰² Menurut Indonesia, KTC tidak membuat keputusan apakah ada atau tidak ada penjualan produk yang dituduh dumping di pasar Indonesia; atau apakah volume penjualan tersebut rendah; atau apakah penjualan tersebut tidak dapat dijadikan perbandingan yang layak karena situasi pasar.⁴⁰³

Di lain pihak, Korea Selatan berpendapat bahwa karena data penjualan domestik yang diberikan oleh Indah Kiat dan Pindo Deli tidak dapat dipertanggungjawabkan dan tidak digunakan oleh KTC untuk menentukan nilai normal bagi Indah Kiat dan Pindo Deli, maka KTC tidak dapat memenuhi persyaratan yang diatur dalam Artikel 2:2 ADA sebelum menggunakan perkiraan nilai normal. KTC tidak dapat memenuhi persyaratan tersebut karena akibat dari tindakan Sinar Mas Group yang tidak kooperatif. Oleh karena itu, Korea Selatan berpendapat bahwa Sinar Mas Group tidak seharusnya mengeluhkan akibat hukum dari fakta tersebut.⁴⁰⁴

Panel mengerti bahwa Artikel 2:2 ADA mengizinkan otoritas investigasi untuk mendasarkan penentuan nilai normal pada perkiraan nilai normal. Hal tersebut

⁴⁰² Artikel 2:2 ADA.

⁴⁰³ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 94, para. 7.87.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, para. 7.88.

diizinkan hanya pada saat di mana tidak ada penjualan dari produk sejenis di pasar domestik negara yang mengekspor. Jika volume penjualan rendah di pasar domestik negara pengekspor atau karena situasi pasar tertentu sehingga menyebabkan penjualan tersebut tidak layak dijadikan perbandingan, maka otoritas investigasi dapat menggunakan perkiraan nilai normal.⁴⁰⁵

Permasalahannya adalah apakah KTC telah melanggar Artikel 2:2 ADA karena tidak memenuhi salah satu dari dua syarat untuk dapat menggunakan perkiraan nilai normal pada saat investigasi berlangsung. Sebelumnya, Panel telah memutuskan bahwa tindakan KTC, yang mengacuhkan data penjualan domestik dari Indah Kiat dan Pindo Deli, tidak inkonsisten dengan ketentuan WTO karena data tersebut tidak dapat diverifikasi.⁴⁰⁶ Hal tersebut tidak memungkinkan KTC untuk memenuhi persyaratan yang diatur dalam Artikel 2:2 ADA sebelum menggunakan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli. Oleh karena itu, Panel menyimpulkan bahwa KTC tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 2:2 ADA dalam mendasarkan penentuan nilai normal pada perkiraan nilai normal berdasarkan Artikel 2:2 ADA untuk Indah Kiat dan Pindo Deli.⁴⁰⁷

Berkaitan dengan penghitungan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli, Indonesia menilai bahwa KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:8 dan Paragraf 7 Annex II ADA.⁴⁰⁸ KTC tidak melaksanakan prinsip kehati-hatian (*special circumspection*) dalam penggunaan informasi dari sumber sekunder. KTC menggunakan informasi dari sumber sekunder, bukan data penjualan domestik yang disediakan oleh Indah Kiat dan Pindo Deli.⁴⁰⁹ KTC menggunakan data pengeluaran untuk penjualan, umum, dan administratif (*Selling, General and Administrative Expenses* atau SG&A) [Perusahaan A]⁴¹⁰ dan beban bunga (*interest expenses*) [Perusahaan B]⁴¹¹ untuk CMI.⁴¹²

⁴⁰⁵ *Ibid.*, hal. 95, para. 7.92.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, hal. 91, para. 7.72: “On the basis of the foregoing, we conclude that the KTC did not act inconsistently with Article 6.8 and paragraph 3 of Annex II in disregarding the domestic sales data provided by Indah Kiat and Pindo Deli in determining normal values for these two companies.”

⁴⁰⁷ *Ibid.*, para. 7.94.

⁴⁰⁸ Artikel 6:8 dan Paragraf 7 Annex II ADA.

⁴⁰⁹ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 96, para. 7.96.

Korea Selatan mengatakan bahwa informasi dari sumber sekunder yang digunakan dalam penghitungan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli telah diverifikasi pada waktu investigasi dilaksanakan. Oleh karena itu, KTC berpendapat bahwa mereka tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:8 dan Paragraf 7 Annex II ADA.⁴¹³

Dalam investigasi anti-dumping, Panel mengetahui bahwa KTC memerlukan informasi tentang SG&A dan beban keuangan (*financial expenses*) untuk digunakan dalam penghitungan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli. Untuk SG&A, KTC menggunakan data dari perusahaan dagang [Perusahaan A] sebagai dasar perhitungannya. Akan tetapi, untuk beban keuangan, KTC menggunakan data dari perusahaan produksi [Perusahaan B] sebagai dasar perhitungannya. Panel tidak menemukan penjelasan mengapa KTC memutuskan untuk menggunakan data dari perusahaan yang aktivitasnya tidak sama dengan CMI, yaitu [Perusahaan B], walaupun juga menggunakan data dari [Perusahaan A] yang aktivitasnya sama dengan CMI. Menurut Panel, hal tersebut bertentangan dengan kewajiban melaksanakan prinsip kehati-hatian dalam penggunaan informasi dari sumber sekunder, seperti yang tertuang dalam Paragraf 7 Annex II ADA.

Oleh karena itu, Panel memutuskan bahwa KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:8 ADA dan Paragraf 7 Annex II ADA dalam menentukan beban keuangan CMI untuk menghitung perkiraan nilai normal Indah Kiat dan Pindo Deli.⁴¹⁴

3.1.4.2. Penggunaan Fakta-fakta yang Tersedia oleh KTC untuk Menentukan Margin Dumping Tjiwi Kimia

Indonesia berpendapat bahwa KTC telah melanggar Artikel 6:8 ADA dan Paragraf 7 Annex II ADA karena hanya menggunakan informasi yang diberikan oleh pemohon investigasi dalam penghitungan margin dumping Tjiwi Kimia dan karena

⁴¹⁰ Dirahasiakan dalam laporan Panel.

⁴¹¹ *Idem*.

⁴¹² *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 98, para. 7.106.

⁴¹³ *Ibid.*, para. 7.98.

⁴¹⁴ *Ibid.*, hal. 100, para. 7.111.

tidak membandingkan informasi tersebut dengan data yang diberikan oleh eksportir lain yang turut diinvestigasi. Menurut Indonesia, terdapat perbedaan antara margin dumping Tjiwi Kimia dan eksportir lainnya. Akan tetapi, KTC menetapkan margin dumping sebesar 51,61% untuk Tjiwi Kimia di mana lebih besar empat kali lipat dari margin dumping tertinggi untuk eksportir Indonesia lainnya. Hal tersebut menunjukkan KTC telah bersikap tidak objektif dalam penghitungan margin dumping Tjiwi Kimia.⁴¹⁵

Korea Selatan mengatakan bahwa Sinar Mas Group telah bersikap tidak kooperatif pada investigasi yang berkaitan dengan Tjiwi Kimia. Berdasarkan Paragraf 7 Annex II ADA, sikap non-kooperatif dapat tidak menguntungkan Tjiwi Kimia. Berkaitan dengan tuduhan Indonesia bahwa KTC telah tidak melaksanakan prinsip kehati-hatian dalam penggunaan fakta-fakta yang tersedia untuk Tjiwi Kimia, Korea Selatan mengatakan bahwa KTC telah memeriksa keakuratan dan kecukupan data yang diberikan oleh pemohon investigasi pada tahap inisiasi investigasi. KTC menemukan bahwa informasi tersebut berasal dari sumber yang independen dan terpercaya. Menurut Korea Selatan, hal tersebut telah memenuhi persyaratan yang tertuang dalam Paragraf 7 Annex II ADA. Lebih lanjut lagi, Korea Selatan mengatakan bahwa KTC telah membandingkan data tersebut dengan sumber lainnya. Oleh karena itu, KTC tidak dapat dikatakan telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:8 ADA dan Paragraf 7 Annex II ADA dalam penggunaan fakta-fakta yang tersedia terkait Tjiwi Kimia.⁴¹⁶

Panel mengingat fakta bahwa Tjiwi Kimia telah sengaja tidak memberikan informasi dalam rangka menanggapi kuesioner KTC. Dalam Keputusan Pendahuluan, KTC memperlakukan ketiga perusahaan Sinar Mas Group secara terpisah. Akan tetapi dalam Keputusan Akhirnya, KTC memperlakukan ketiga perusahaan Sinar Mas Group sebagai eksportir tunggal dan memberlakukan margin dumping tunggal untuk ketiganya. Dalam perhitungan margin akhir, KTC terlebih dahulu menghitung nilai normal individual (*individual normal values*) dan harga ekspor untuk masing-masing perusahaan, kemudian dijumlahkan dengan tujuan untuk mendapatkan nilai normal akhir (*final normal value*) dan angka harga ekspor (*export price figure*). Hasil penjumlahan tersebut digunakan untuk menghitung margin dumping tunggal. Dalam

⁴¹⁵ *Ibid.*, hal. 100, para. 7.113.

⁴¹⁶ *Ibid.*, para. 7.115.

proses tersebut, nilai normal dan harga ekspor untuk Tjiwi Kimia diperoleh dari informasi yang diberikan oleh pemohon investigasi.⁴¹⁷

Panel telah menerima bukti yang menunjukkan bahwa KTC telah membandingkan informasi harga ekspor dari pemohon investigasi dengan data dari KOTIS (*Korean government customs statistics*), sebuah lembaga yang independen dan terpercaya. Akan tetapi, Panel tidak menerima bukti yang menunjukkan bahwa informasi tentang nilai normal telah dibandingkan dengan informasi dari sumber lain yang independen dan terpercaya. Panel berpendapat bahwa Korea Selatan tidak membandingkan nilai normal Tjiwi Kimia dengan informasi dari sumber lain yang independen dan terpercaya karena Korea Selatan, sebagai pihak yang mengajukan fakta, tidak memberikan bukti terkait.

Oleh karena itu, Panel memutuskan bahwa KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:8 ADA dan Paragraf 7 Annex II ADA karena tidak memenuhi kewajibannya untuk membandingkan informasi yang diperoleh dari sumber sekunder dengan sumber lain yang independen dalam menghitung margin dumping Tjiwi Kimia.⁴¹⁸

3.1.4.3. KTC Memperlakukan Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia sebagai Eksportir Tunggal

Menurut Indonesia, Artikel 6:10 ADA mengatur perhitungan margin dumping individual untuk masing-masing eksportir pada investigasi anti-dumping.⁴¹⁹ Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia adalah badan hukum yang terpisah berdasarkan hukum Indonesia. Oleh karena itu, KTC seharusnya memperlakukan ketiga perusahaan tersebut secara terpisah dalam penentuan dumpingnya. Menurut Indonesia, tidak ada ketentuan dalam ADA yang mengizinkan otoritas investigasi untuk memperlakukan badan hukum yang terpisah sebagai eksportir tunggal dan memberlakukan margin dumping tunggal kepada mereka. Jika KTC memperlakukan ketiga perusahaan tersebut secara terpisah, tidak akan ditemukan dumping yang telah dilakukan oleh Indah Kiat, eksportir terbesar Indonesia dalam investigasi terkait. Oleh

⁴¹⁷ *Ibid.*, hal. 101, para. 7.119.

⁴¹⁸ *Ibid.*, hal. 103, para. 7.126.

⁴¹⁹ Artikel 6:10 ADA.

karena itu, KTC telah melanggar Artikel 6:10 ADA karena memperlakukan ketiga perusahaan tersebut sebagai eksportir tunggal dalam penghitungan margin dumping.⁴²⁰

Apabila Artikel 6:10 ADA memperbolehkan otoritas investigasi untuk memperlakukan badan hukum terpisah sebagai eksportir tunggal dalam penentuan dumpingnya, Indonesia berpendapat bahwa KTC telah gagal membuat penentuan yang diperlukan untuk menjadi pembenaran tindakan tersebut dalam investigasi terkait. Tidak ada bukti yang menunjukkan koordinasi aktual berkaitan dengan penjualan domestik dan ekspor ke Korea Selatan. Kesamaan manajemen dan pemilik saham antara perusahaan-perusahaan tersebut tidak cukup untuk menjadi dasar memperlakukan mereka sebagai eksportir tunggal.⁴²¹

Indonesia juga berpendapat bahwa KTC telah melanggar Artikel 9:3 ADA dengan memperlakukan ketiga perusahaan Sinar Mas Group sebagai eksportir tunggal.⁴²² Penghitungan margin dumping tunggal telah mengakibatkan pengenaan BMAD pada Indah Kiat, walaupun margin dumping pendahuluan Indah Kiat adalah negatif.⁴²³

Korea Selatan berpendapat bahwa Artikel 6:10 ADA tidak mensyaratkan penghitungan margin dumping yang berbeda untuk masing-masing perusahaan. Artikel 6:10 ADA mensyaratkan margin dumping individual untuk setiap eksportir atau produsen. Tidak ada definisi eksportir atau produsen dalam artikel tersebut. Menurut Korea Selatan, otoritas investigasi dapat menginterpretasikan ketentuan ini sebagai membolehkan memperlakukan perusahaan berbeda yang berfungsi sebagai eksportir tunggal. Korea Selatan mengklasifikasi hal tersebut sebagai definisi fungsional dari istilah eksportir berdasarkan Artikel 6:10 ADA. Korea Selatan mengatakan bahwa KTC berpendapat bahwa hubungan manajemen yang menjadi

⁴²⁰ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 108, para. 7.148.

⁴²¹ *Ibid.*, para. 7.149.

⁴²² Artikel 9:3 ADA.

⁴²³ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 108, para. 7.150.

alasan memperlakukan ketiga perusahaan tersebut sebagai eksportir tunggal adalah penting.⁴²⁴

Menurut Panel, Artikel 6:10 ADA tidak secara pasti mengatur bahwa badan hukum yang berbeda harus diperlakukan sebagai eksportir tunggal dalam penentuan dumping pada investigasi anti-dumping. Akan tetapi, Panel tidak berpendapat bahwa hal tersebut dapat dilakukan secara sewenang-wenang oleh otoritas investigasi. Artikel 6:10 ADA tidak mensyaratkan bahwa setiap badan hukum yang berbeda harus diperlakukan sebagai eksportir tunggal. Artikel tersebut juga tidak mengizinkan negara anggota WTO untuk memperlakukan badan hukum yang berbeda sebagai eksportir tunggal tanpa alasan. Alasan perlakuan tersebut harus ditentukan berdasarkan bukti-bukti yang ada saat investigasi berlangsung. Menurut Panel, dalam memperlakukan beberapa perusahaan sebagai eksportir tunggal dalam penentuan dumping pada investigasi, otoritas investigasi harus menentukan bahwa hubungan perusahaan-perusahaan tersebut cukup dekat untuk mendukung perlakuan tersebut.⁴²⁵

Ketiga perusahaan Sinar Mas Group melakukan penjualan domestik mereka melalui CMI. Ketiga perusahaan tersebut juga mempunyai kesamaan kepemilikan saham dan manajemen. Terdapat penjualan silang dari produk yang diinvestigasi di antara ketiga perusahaan tersebut.⁴²⁶ Hal-hal tersebut merupakan dasar yang cukup untuk KTC memperlakukan ketiga perusahaan Sinar Mas Group sebagai eksportir tunggal. Oleh karena itu, Panel menolak keberatan Indonesia bahwa Korea Selatan telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:10 ADA.⁴²⁷

Panel mengetahui bahwa Artikel 9:3 ADA secara jelas melarang pengenaan BMAD yang lebih besar dari margin dumping. Akan tetapi, artikel tersebut tidak menyebutkan perbedaan antara margin individual untuk setiap perusahaan dan margin tunggal untuk perusahaan-perusahaan tersebut. Mengingat KTC tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:10 ADA karena memperlakukan ketiga perusahaan Sinar Mas Group sebagai eksportir tunggal dan memberlakukan margin dumping tunggal untuk mereka selama investigasi, selama BMAD tunggal yang

⁴²⁴ *Ibid.*, hal. 109, para. 7.151.

⁴²⁵ *Ibid.*, hal. 111, para. 7.161.

⁴²⁶ *Ibid.*, hal. 113, para. 7.167.

⁴²⁷ *Ibid.*

dikenakan tidak lebih besar dari margin dumping tunggal untuk ketiga perusahaan tersebut, maka tidak ada pelanggaran terhadap Artikel 9:3 ADA.

Oleh karena itu, Panel tidak setuju dengan pendapat Indonesia bahwa KTC telah melanggar Artikel 9:3 ADA karena margin tunggal yang dikenakan pada eksportir tunggal lebih besar dari margin individual untuk Indah Kiat pada penentuan dumping pendahuluan.⁴²⁸

Pada isu ini, ditemukan aspek status personal badan hukum. Status personal adalah kelompok kaidah-kaidah yang mengikuti seseorang di mana pun ia pergi. Kaidah-kaidah ini mempunyai lingkungan-kuasa-berlaku, ekstra-teritorial, atau universal.⁴²⁹ Seperti halnya dengan para individu (*naturlijke persoon*), badan hukum juga mempunyai status personal. Hukum inilah yang dipakai untuk menentukan ada tidaknya badan hukum, kemampuan untuk bertindak dalam hukum, hukum yang mengatur organisasi intern dan hubungan-hubungan hukum dengan pihak ketiga, cara-cara mengubah anggaran dasar, dan berhentinya badan hukum. Status personal dari badan hukum menentukan hak-hak dan kewenangan-kewenangan dari sejak lahirnya badan hukum hingga berakhirnya badan hukum.⁴³⁰ Untuk menentukan titik taut penentu bagi badan-badan hukum, terdapat tiga teori: (1) teori inkorporasi; (2) teori tentang tempat kedudukan secara *statutair*; dan (3) teori tentang tempat kedudukan manajemen yang efektif. Menurut teori inkorporasi, badan hukum takluk pada hukum di mana ia telah diciptakan, dibentuk, atau didirikan. Menurut teori tentang tempat kedudukan secara *statutair*, hukum yang berlaku adalah hukum di mana badan hukum yang bersangkutan mempunyai tempat kedudukan secara *statuten*. Sedangkan menurut teori tentang tempat kedudukan manajemen yang efektif, hukum yang berlaku adalah hukum di mana manajemen yang efektif dari suatu badan hukum berlangsung.⁴³¹

Dalam kasus *Korea Certain Paper*, terdapat perbedaan pandangan antara Korea Selatan dan Indonesia tentang Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia yang tergabung dalam Sinar Mas Group. Korea Selatan berpendapat bahwa sebenarnya

⁴²⁸ *Ibid.*, hal. 114, para. 7.171.

⁴²⁹ Sudargo Gautama (4), *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Jilid III, Buku Ke-7, Edisi Kedua Cetakan ke-2, (Bandung: Alumni, 2004), hal. 3.

⁴³⁰ *Ibid.*, hal. 326.

⁴³¹ *Ibid.*, hal. 336-337.

Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia merupakan satu-kesatuan, sehingga sudah sepantasnya diperlakukan sebagai eksportir tunggal. Hal tersebut dikarenakan oleh adanya kesamaan pemilik saham dan manajemen perusahaan, sesuai dengan prinsip teori manajemen efektif. Sedangkan, menurut Indonesia, oleh karena Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia merupakan badan hukum yang terpisah menurut hukum Indonesia (walaupun ketiga perusahaan tersebut terafiliasi ke dalam Sinar Mas Group), maka seharusnya ketiga perusahaan tersebut diperlakukan terpisah.

3.1.4.4. KTC Tidak Mematuhi Kewajiban Menyingkap Informasi Berkaitan dengan Penentuan Dumpingnya Berdasarkan Artikel 6:4, 6:7, 6:9, dan 12:2 ADA

Indonesia berpendapat bahwa KTC telah melanggar Artikel 6:7 ADA karena tidak menyingkap hasil verifikasi.⁴³² KTC tidak menyingkap informasi tersebut, walaupun Indah Kiat dan Pindo Deli sudah memintanya. Indonesia mengerti bahwa KTC telah menyingkap hasil verifikasi secara lisan. Akan tetapi, Indonesia berpendapat bahwa penyingkapan secara lisan tidak memenuhi persyaratan Artikel 6:7 ADA.⁴³³

Indonesia juga berpendapat bahwa KTC telah melanggar Artikel 6:4,⁴³⁴ 6:9, dan 12:2 ADA karena tidak menyingkap: (1) alasan mengapa data dari CMI tidak diterima; (2) alasan terkait metode mana yang digunakan berdasarkan Artikel 2:2 ADA dalam menentukan nilai normal Indah Kiat dan Pindo Deli; dan (3) atas dasar apa dan bagaimana, KTC menghitung perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli. Korea Selatan menyanggah bahwa laporan yang diterbitkan oleh KTC sudah cukup untuk memberitahukan hal-hal tersebut kepada para eksportir Indonesia.⁴³⁵

Korea Selatan berpendapat bahwa KTC telah menyiapkan laporan verifikasi untuk internal KTC. Laporan tersebut tidak diberikan kepada pihak-pihak dalam

⁴³² Artikel 6:7 ADA.

⁴³³ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 115, para. 7.179.

⁴³⁴ Artikel 6:4 ADA.

⁴³⁵ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 118, para. 7.194.

investigasi. Selama pertemuan pada tanggal 4 April 2003, KTC secara lisan telah memberitahukan hasil verifikasi kepada pihak-pihak yang bersangkutan. Menurut Korea Selatan, penyingkapan tersebut sudah cukup untuk memenuhi kewajibannya berdasarkan Artikel 6:7 ADA yang tidak mengharuskan penyingkapan dalam bentuk tertulis.⁴³⁶

Berkaitan dengan tuduhan pelanggaran Artikel 6:4, 6:9, dan 12:2 ADA, Korea Selatan menyanggah bahwa laporan investigasi pendahuluan dan laporan investigasi akhir telah cukup untuk memberitahukan hal-hal penting tentang perhitungan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli kepada para eksportir Indonesia. Akan tetapi, Korea Selatan berpendapat bahwa informasi rahasia tidak termasuk dalam ruang lingkup penyingkapan ini.⁴³⁷

Menurut Panel, tujuan dari penyingkapan berdasarkan Artikel 6:7 ADA adalah memastikan para eksportir dan pihak lain yang berkepentingan tahu tentang hasil verifikasi dan oleh karenanya dapat membangun kasus mereka untuk sisa investigasi. Oleh karena itu, penting sifatnya penyingkapan yang memuat informasi yang cukup tentang seluruh aspek verifikasi. Hal tersebut dikarenakan oleh segala informasi dapat menjadi relevan untuk mempresentasikan kasus.⁴³⁸ KTC tidak memberitahukan kedua perusahaan Sinar Mas Group tentang hasil verifikasi agar mereka dapat menyiapkan kasus mereka untuk sisa investigasi. Oleh karena itu, Panel memutuskan bahwa KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:7 ADA.⁴³⁹

Laporan yang dikirimkan kepada Sinar Mas Group tidak memuat informasi rahasia tentang penghitungan margin dumping. Korea Selatan memandang bahwa KTC tidak perlu menyingkap bagian rahasia dari penghitungan margin dumping, walaupun bagian rahasia tersebut diberikan oleh perusahaan-perusahaan yang diinvestigasi. Artikel 6:4 ADA membolehkan otoritas investigasi untuk tidak menyingkap informasi rahasia kepada pihak yang berkepentingan. Kerahasiaan tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk menolak memberikan informasi kepada perusahaan yang memberikan informasi tersebut. KTC menggunakan informasi yang

⁴³⁶ *Ibid.*, hal. 115, para. 7.181.

⁴³⁷ *Ibid.*, hal. 116, para. 7.182.

⁴³⁸ *Ibid.*, hal. 118, para. 7.192.

⁴³⁹ *Ibid.*, para. 7.193.

diberikan oleh pihak lain yang berkepentingan dalam penghitungan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli. Oleh karena itu, Panel memutuskan bahwa KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:4 ADA berkaitan dengan penyingkapan informasi tentang penghitungan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli kepada perusahaan-perusahaan tersebut.⁴⁴⁰

Artikel 6:9 ADA mensyaratkan otoritas investigasi untuk menyingkap fakta-fakta yang penting untuk menjadi dasar penentuan akhirnya apakah akan menerapkan kebijakan anti-dumping definitif. Sebagaimana yang dikatakan oleh Indonesia, Panel mengingat bahwa salah satu kewajiban berdasarkan Artikel 6:9 ADA adalah mewajibkan otoritas investigasi untuk melakukan penyingkapan satu kali sebelum penentuan akhir dibuat untuk menentukan apakah kebijakan definitif akan diterapkan. Indonesia menyatakan bahwa keberatannya berdasarkan Artikel 6:9 ADA tidak akan diteruskan jika Panel berpendapat bahwa Artikel 6:9 ADA hanya mensyaratkan otoritas investigasi untuk melakukan penyingkapan satu kali dalam investigasi. Oleh karena itu, Panel tidak membuat keputusan tentang hal ini.⁴⁴¹

Panel menolak keberatan Indonesia berdasarkan Artikel 12:2 ADA. Mengingat bahwa KTC tidak diperbolehkan untuk menyertakan informasi bersifat rahasia dalam pemberitahuan publik berdasarkan Artikel 6:5 ADA dan bahwa Kebijakan KTC dan Laporan Akhir Investigasi disertakan dalam pemberitahuan publik, Panel berpendapat bahwa keberatan Indonesia berkaitan dengan tuduhan pelanggaran Artikel 12:2 ADA tidak cukup memadai.⁴⁴²

3.1.4.5. KTC Tidak Menentukan Kerugian dan Hubungan Sebab-Akibat antara Dumping dan Kerugian dengan Pemeriksaan yang Objektif

Indonesia berpendapat bahwa KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan 3:4 ADA karena tidak menganalisis relevansi faktor-faktor kerugian yang tertera dalam Artikel 3:4 ADA.⁴⁴³ Indonesia tidak mempermasalahkan bahwa KTC tidak mengumpulkan data tentang faktor-faktor kerugian tersebut.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, hal. 120, para. 7.201.

⁴⁴¹ *Ibid.*, hal. 121, para. 7.204.

⁴⁴² *Ibid.*, hal. 122, para. 7.210.

⁴⁴³ Artikel 3:4 ADA .

Menurut Indonesia, faktor-faktor kerugian tersebut menandakan industri domestik yang sehat. Korea Selatan tidak menjelaskan bagaimana mereka bisa sampai pada kesimpulan bahwa ada kerugian material.⁴⁴⁴

Berkaitan dengan faktor-faktor kerugian berdasarkan Artikel 3:4 ADA, Korea Selatan mengatakan bahwa KTC telah melakukan evaluasi terhadap semua faktor tersebut. Berdasarkan hasil evaluasinya, KTC menyimpulkan bahwa industri Korea Selatan menderita kerugian material. Menurut Korea Selatan, tidak ada ketentuan dalam ADA yang mengharuskan faktor-faktor kerugian tertentu diberikan perhatian lebih.⁴⁴⁵

Pada proses investigasi, KTC tidak memberikan analisis yang cukup menjelaskan mengapa data yang berkaitan dengan faktor-faktor kerugian berdasarkan Artikel 3:4 ADA mengarah pada penentuan kerugian material, kecuali pernyataan yang terdapat dalam Keputusan Akhir.⁴⁴⁶ Otoritas investigasi dapat memandang faktor-faktor kerugian tertentu lebih relevan dari faktor-faktor lainnya dalam sebuah investigasi. Otoritas investigasi harus mengevaluasi data tentang masing-masing faktor kerugian yang tertera dalam Artikel 3:4 ADA. Oleh karena KTC tidak secara cukup mengevaluasi faktor-faktor kerugian, terutama faktor-faktor yang menunjukkan tren positif, maka Panel memutuskan bahwa Korea Selatan telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 3:4 ADA.⁴⁴⁷

3.2. Rekomendasi Panel Kasus Korea Certain Paper

Berkaitan dengan penentuan dumping yang dilakukan oleh KTC, Panel menyimpulkan bahwa:⁴⁴⁸

1. KTC tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:8 ADA dalam penggunaan fakta-fakta yang tersedia untuk Indah Kiat dan Pindo Deli;

⁴⁴⁴ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 126, para. 7.226.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, hal. 127, para. 7.231.

⁴⁴⁶ “...there exist material injury to the domestic industry, such as reduced production quantity, reduced sales quantity, increased inventory, reduced sales amount, low operating income ratio, and reduced employment etc.”

⁴⁴⁷ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 136, para. 7.273.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, hal. 148-149, para. 8.1(a).

2. KTC tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:8 dan Paragraf 3 Annex II ADA dalam mengabaikan data penjualan domestik yang diberikan oleh Indah Kiat dan Pindo Deli;
3. KTC tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:8 dan Paragraf 6 Annex II ADA berkaitan dengan pemberitahuan keputusan KTC untuk menolak data penjualan domestik Indah Kiat dan Pindo Deli kepada mereka dan pemberian kesempatan kepada mereka untuk memberikan keterangan lebih lanjut;
4. KTC tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 2:2 ADA dengan menggunakan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli;
5. KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:8 dan Paragraf 7 Annex II ADA berkaitan dengan pelaksanaan prinsip kehati-hatian dalam penggunaan informasi dari sumber sekunder bukan dari data penjualan domestik yang diberikan oleh Indah Kiat dan Pindo Deli;
6. KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:8 dan Paragraf 7 Annex II ADA, tetapi tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:8 dan Paragraf 6 Annex II ADA berkaitan dengan penentuan margin dumping Tjiwi Kimia;
7. KTC tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 2:4 ADA berkaitan dengan tuduhan keterlibatan CMI dalam penjualan domestik Indah Kiat dan Pindo Deli yang diduga mempengaruhi harga komparatif;
8. KTC tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:10 dan Artikel 9:3 ADA dengan memperlakukan ketiga perusahaan Sinar Mas Group sebagai eksportir tunggal dan menetapkan margin dumping tunggal untuk mereka;
9. KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:7 ADA berkaitan dengan penyingkapan hasil verifikasi;
10. KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:4 ADA berkaitan dengan penyingkapan rincian penghitungan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli;
11. Indonesia gagal membuat kasus *prima facie* berkaitan dengan keberatannya berdasarkan Artikel 12:2 ADA tentang tuduhan atas kegagalan KTC dalam penyingkapan rincian penghitungan perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli; dan
12. KTC tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 2:6, 3:1, 3:2, 3:4, 3:5, dan 3:7 ADA berkaitan dengan definisi produk sejenis.

Berkaitan dengan penentuan kerugian yang dilakukan oleh KTC, Panel menyimpulkan bahwa:⁴⁴⁹

1. KTC tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 3:1, 3:2, dan 3:4 ADA berkaitan dengan analisis harganya;
2. KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 3:4 ADA berkaitan dengan penilaiannya atas akibat impor yang didumping pada industri domestik;
3. KTC tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 3:4 dan 3:5 ADA berkaitan dengan perlakuan terhadap impor yang didumping yang dilakukan oleh produsen Korea Selatan dari Indonesia;
4. KTC tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:2, 6:4, dan 12:2 ADA berkaitan dengan penyingkapan hasil tes teknis yang dilakukan oleh *Korean Agency for Technology and Standards* dan survei pelanggan, dan KTC tidak melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:4 dan 6:9 ADA berkaitan dengan penyingkapan penentuannya tentang akibat harga produk impor yang didumping pada industri Korea Selatan; dan
5. KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:5 ADA dengan tidak mensyaratkan diperlihatkannya sebab yang baik (*good cause*) untuk perlakuan rahasia (*confidential treatment*) berkaitan dengan informasi yang terdapat dalam permohonan investigasi anti-dumping.

Berdasarkan Artikel 3:8 DSU, Panel menyimpulkan bahwa Korea Selatan telah meniadakan atau mengurangi keuntungan yang dapat diperoleh Indonesia berdasarkan ADA karena Korea Selatan telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan persetujuan tersebut. Oleh karena itu, Panel memberikan rekomendasi, yaitu agar DSB meminta Korea Selatan untuk menyesuaikan tindakan dan kebijakannya yang inkonsisten dengan kewajibannya berdasarkan Persetujuan WTO.⁴⁵⁰

Indonesia telah meminta agar Panel menggunakan diskresinya berdasarkan Artikel 19:1 DSU untuk memberikan saran bagaimana Korea Selatan mengimplementasikan rekomendasi Panel dengan mencabut kebijakan yang dipersengketakan.⁴⁵¹ Korea Selatan tidak menanggapi permintaan tersebut.⁴⁵² Dengan

⁴⁴⁹ *Ibid.*, hal. 149-150, para. 8.1(b).

⁴⁵⁰ *Ibid.*, hal. 151, para. 8.2.

mempertimbangkan keadaan proses penyelesaian sengketa ini, Panel tidak menemukan alasan untuk memberikan saran berkaitan dengan implementasi. Oleh karena itu, Panel telah menolak permintaan Indonesia.⁴⁵³

3.3. Kasus Posisi Korea Certain Paper Recourse⁴⁵⁴

Kasus Korea Certain Paper Recourse merupakan sengketa tentang implementasi rekomendasi dan putusan DSB pada kasus Korea Certain Paper oleh Korea Selatan.⁴⁵⁵ Kasus Korea Certain Paper Recourse berjalan berdasarkan Artikel 21:5 DSU. Artikel 21:5 DSU mengatur bahwa jika terdapat ketidaksepakatan tentang apakah kebijakan yang harus disesuaikan dengan rekomendasi dan putusan suatu sengketa sudah diambil atau sudah konsisten dengan *covered agreement*, maka sengketa tersebut diselesaikan melalui *recourse* ke prosedur penyelesaian sengketa ini, termasuk dengan menunjuk Panel awal (*original panel*).⁴⁵⁶ Indonesia menilai kebijakan penentuan-ulang (*re-determination*) dumping yang diambil oleh Korea Selatan dalam rangka implementasi rekomendasi dan putusan DSB tidak sesuai dengan rekomendasi dan putusan DSB tersebut. Oleh karena itu, setelah gagal menyelesaikan sengketa melalui upaya konsultasi dengan Korea Selatan, Indonesia mengajukan permohonan pembentukan Panel berdasarkan Artikel 21:5 DSU untuk menyelesaikan sengketa tentang implementasi rekomendasi dan putusan DSB pada kasus Korea Certain Paper oleh Korea Selatan.

3.3.1. Para Pihak

Pada kasus *Korea Certain Paper Recourse*, pihak-pihak yang bersengketa sama dengan pihak-pihak yang bersengketa pada kasus *Korea Certain Paper*. Indonesia sebagai pihak penggugat dan Korea Selatan sebagai pihak tergugat. Indonesia menggugat Korea Selatan karena tidak puas dengan implementasi

⁴⁵¹ Artikel 19:1 DSU.

⁴⁵² *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 151, para. 9.1.

⁴⁵³ *Ibid.*, para. 9.4.

⁴⁵⁴ Lihat Tabel 2 pada halaman 136.

⁴⁵⁵ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Indonesia, Report of the Panel, WT/DS312/RW*, hal. 1, para. 2.1.

⁴⁵⁶ Artikel 21:5 DSU.

rekomendasi dan putusan DSB yang dilaksanakan oleh Korea Selatan. Akan tetapi, pihak ketiga dalam kasus ini berbeda dengan kasus *Korea Certain Paper*. Pihak ketiga dalam kasus ini adalah: (1) Cina; (2) Uni Eropa;⁴⁵⁷ (3) Jepang;⁴⁵⁸ (4) wilayah pabean terpisah Taiwan, Penghu, Kinmen, dan Matsu (*the separate customs territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu/TPKM*);⁴⁵⁹ dan (5) Amerika Serikat.⁴⁶⁰

3.3.2. Badan Penyelesaian Sengketa sebagai Forum

Dalam rangka implementasi rekomendasi dan putusan DSB, KTC membuat penentuan-ulang dumping untuk Indah Kiat dan Pindo Deli. KTC mengirimkan rancangan penentuan-ulang dumping (*Draft Dumping Re-determination*) kepada Sinar Mas Group pada tanggal 23 Mei 2006 dan meminta Sinar Mas Group untuk menanggapi pada tanggal 6 Juni 2006. Sinar Mas Group mengirimkan tanggapannya atas rancangan penentuan-ulang dumping tersebut pada tanggal 6 Juni 2006. Sinar Mas Group mengirimkan empat bukti bersama tanggapannya, yaitu laporan laba rugi CMI, laporan keuangan CMI untuk tahun 2001 dan 2002, pendapat hukum (*legal opinion*) bahwa hukum Indonesia tidak mengharuskan CMI untuk memberikan laporan keuangannya untuk diaudit, dan pendapat hukum tentang ruang lingkup usaha CMI. Sinar Mas Group juga meminta informasi yang digunakan dalam rancangan penentuan-ulang dumping dan meminta untuk menanggapi penilaian akibat impor yang didumping pada industri domestik Korea Selatan. Pada tanggal 13 Juni 2006, KTC menyingkap informasi yang diminta tentang penentuan-ulang dumping kepada Sinar Mas Group. Pada tanggal 16 Juni 2006, Sinar Mas Group menanggapi dengan menyanggah bahwa informasi yang digunakan KTC tidak cukup/layak. Dalam penentuan akhirnya, KTC memutuskan bahwa $[x]$ ⁴⁶¹ persen suku bunga (*interest rate*)

⁴⁵⁷ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal 49, para. 5.14. Uni Eropa mempunyai kepentingan untuk mengetahui interpretasi yang benar dari ADA dan DSU, terutama interpretasi mengenai kebijakan apa yang dapat disesuaikan oleh otoritas investigasi dan bagaimana prosedur yang harus dilakukan oleh otoritas investigasi untuk menyesuaikan kebijakan tersebut.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, hal. 52, para. 5.28. Jepang mempunyai kepentingan untuk memastikan kepatuhan para pihak yang bersengketa terhadap ADA dan rekomendasi DSB.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, hal. 56, para. 5.52. TPKM mempunyai kepentingan dalam menginterpretasikan ADA dan GATT 1994 secara benar.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, hal. 59, para. 5.72. Amerika Serikat mengamati tentang penentuan-ulang kerugian yang dilakukan oleh Korea Selatan dan klaim Indonesia berdasarkan Artikel 6:4 dan 6:9 ADA.

yang digunakan untuk CMI berdasarkan data RAK adalah layak dan cukup. Oleh karena itu, KTC menetapkan margin dumping yang sama untuk Indah Kiat dan Pindo Deli. KTC juga melakukan analisis baru terhadap akibat dari impor yang didumping pada industri Korea Selatan, berdasarkan data yang sama digunakan dalam investigasi awal. Pada tanggal 27 Juli 2006, KTC menerbitkan Laporan Implementasi KTC (*KTC's Implementation Report*). Dalam Laporan Implementasi, KTC menyatakan penentuan-ulang akhir untuk dumping dan kerugian yang ditimbulkannya.⁴⁶²

Dirjen KPI menyampaikan surat kepada Dubes RI untuk WTO agar menyampaikan permintaan kepada Ketua DSB WTO untuk menghidupkan kembali Panel awal (*original Panel*) dan mengadakan pertemuan dengan Korea Selatan untuk menyusun dan menandatangani *Sequencing Agreement* agar Indonesia tidak kehilangan hak untuk meminta kompensasi dan melakukan retaliasi apabila Korea Selatan tidak mengimplementasikan Laporan Panel. Hal tersebut disampaikan pada tanggal 10 Agustus 2006.⁴⁶³

Sequencing Agreement (Understanding between the Republic of Korea and the Republic of Indonesia) ditandatangani oleh Dubes RI untuk WTO dan Dubes Korea untuk WTO di Jenewa pada tanggal 17 Agustus 2006. Kesepakatan yang sudah ditandatangani tersebut diberitahukan dan dimasukkan ke dalam agenda sidang DSB WTO tanggal 1 September 2006.⁴⁶⁴

Pada sidang DSB WTO tanggal 1 September 2006, Indonesia menyampaikan kekecewaannya atas implementasi Laporan Panel yang dilakukan oleh Korea Selatan dalam Laporan Implementasi KTC tertanggal 27 Juli 2006. Dalam sidang tersebut, Indonesia menyampaikan bahwa Indonesia akan mengambil tindakan berdasarkan Artikel 21:5 DSU.⁴⁶⁵

Indonesia dan Korea Selatan mengadakan pertemuan untuk konsultasi di Jenewa pada tanggal 15 November 2006.⁴⁶⁶ Akan tetapi, Indonesia dan Korea Selatan

⁴⁶¹ Dirahasiakan dalam laporan Panel.

⁴⁶² *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 2, para. 2.4.

⁴⁶³ Departemen Perdagangan Republik Indonesia, *op. cit.*, Implementasi Hasil Panel DSB WTO oleh Korea, hal. 5.

⁴⁶⁴ *Ibid.*

⁴⁶⁵ *Ibid.*

gagal mencapai kesepakatan. Oleh karena itu, Indonesia meminta pembentukan Panel berdasarkan Artikel 21:5 DSU. Pada sidang DSB WTO tanggal 23 Januari 2007, DSB menunjuk Panel awal untuk menyelesaikan sengketa ini.⁴⁶⁷ Pada tanggal 5 Februari 2007, Panel terbentuk dengan susunan yang sama dengan Panel awal.

Pada tanggal 24-25 April 2007, Sidang Panel dalam rangka pelaksanaan Artikel 21:5 DSU (*recourse*) diadakan di Jenewa. Berbeda dengan sidang Panel awal, sidang *recourse* ini hanya diadakan satu kali.⁴⁶⁸ Sementara proses Panel *recourse* berjalan, Sinar Mas Group pada bulan April 2008 melakukan kesepakatan penyesuaian harga dengan KTC yang diberlakukan sejak April 2007 sampai Mei 2010. Besaran penyesuaian harga tersebut disesuaikan dengan harga bubur kertas setiap tiga bulan sekali.⁴⁶⁹

Pada tanggal 1 Juni 2007, Menteri Strategi dan Keuangan (*Minister of Strategy and Finance*) Korea Selatan mengenakan BMAD terhadap produk PPC dan WF asal Indonesia.⁴⁷⁰ Pada tanggal 5 Juni 2007, KTC secara resmi menyampaikan keputusan pengenaan BMAD tersebut melalui Kedutaan Besar Indonesia di Korea Selatan. Besarnya BMAD tersebut adalah 7,22% yang berlaku bagi April Fine, Sinar Mas Group, dan perusahaan lainnya.⁴⁷¹

Pada tanggal 22 Juni 2007, ketua Panel telah menyatakan bahwa Panel telah memenangkan gugatan Indonesia terhadap Korea Selatan dalam rangka penerapan anti-dumping yang telah dikenakan oleh pemerintah Korea Selatan terhadap Sinar Mas Group.⁴⁷² Pada tanggal 28 September 2007, WTO menerbitkan Laporan Panel Pelaksanaan Artikel 21:5 DSU. Dalam laporan tersebut, dinyatakan bahwa dalam

⁴⁶⁶ *Ibid.*

⁴⁶⁷ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 1, para. 1.1.

⁴⁶⁸ Departemen Perdagangan Republik Indonesia, *op. cit.*, Sidang pelaksanaan Artikel 21:5 DSU (*Implementation Report Panel*) sengketa dumping Indonesia – Korea, 24-25 April 2007 di Jenewa, hal. 6.

⁴⁶⁹ *Ibid.*

⁴⁷⁰ *Ibid.*

⁴⁷¹ *Ibid.*

⁴⁷² *Ibid.*, Tindak lanjut hasil panel pelaksanaan Artikel 21:5 DSU (*Implementation Report Panel*) sengketa dumping Indonesia – Korea, hal. 6.

penghitungan margin dumping untuk Indah Kiat dan Pindo Deli, Korea Selatan telah inkonsisten dengan ketentuan WTO.⁴⁷³

3.3.3. Pokok Sengketa

Inti permasalahan yang diajukan oleh Indonesia adalah keengganan Korea Selatan untuk menggunakan beban keuangan April Fine, selaku perusahaan dagang (*trading company*) untuk RAK, sebagai informasi sekunder untuk CMI, selaku perusahaan dagang untuk Indah Kiat dan Pindo Deli, dalam menghitung perkiraan nilai normal. Indonesia menyatakan bahwa KTC seharusnya menggunakan beban keuangan dari perusahaan yang aktivitasnya sama, yaitu April Fine (dagang) dan bukan beban keuangan dari perusahaan yang aktivitasnya berbeda (produsen). Apabila beban keuangan dari perusahaan yang digunakan dalam menghitung perkiraan nilai normal adalah beban keuangan April Fine, maka margin dumping Indah Kiat dan Pindo Deli adalah *de minimis* dan pengenaan BMAD seharusnya dihentikan. Keputusan KTC untuk menggunakan beban keuangan dari RAK dalam menghitung perkiraan nilai normal adalah inkonsisten dengan Artikel 2:2 ADA tentang penghitungan margin dumping dan Artikel 6:8 dan Annex II ADA tentang penggunaan informasi terbaik yang tersedia.⁴⁷⁴

Sanggahan Korea Selatan adalah bahwa Indah Kiat dan Pindo Deli tidak menyerahkan Laporan Keuangan CMI tepat waktu, maka KTC tidak mengetahui aktivitas CMI yang sebenarnya, apakah hanya sebagai perusahaan dagang atau juga sebagai produsen. Menurut KTC, kegiatan suatu perusahaan dapat dilihat dari Laporan Keuangannya. Oleh karena aktivitas CMI tidak diketahui, maka KTC beranggapan bahwa sah-sah saja jika KTC menggunakan informasi terbaik yang tersedia dengan data beban keuangan April Fine pada saat memperlakukan CMI sebagai perusahaan yang bergerak di bidang dagang (*penjualan dan distribusi/sales and distribution*) dan data beban keuangan RAK pada saat memperlakukan CMI sebagai perusahaan produsen. KTC menyatakan bahwa KTC memperoleh data yang

⁴⁷³ *Ibid.*

⁴⁷⁴ *Ibid.*, Sidang panel pelaksanaan Artikel 21:5 DSU (*Implementation Report Panel*) sengketa dumping Indonesia – Korea, 24-25 April 2007 di Jenewa, hal. 6.

kuat tentang aktivitas CMI yang juga merupakan produsen dari laporan Dataindo Inti Swakarsa (DIS) melalui internet.⁴⁷⁵

Panel berpendapat bahwa informasi yang diperoleh dari DIS bersifat kurang akurat. Oleh karena itu, Panel memandang bahwa fakta yang diperoleh KTC tidak layak. Panel juga berpendapat bahwa perbandingan antara beban keuangan RAK dengan biaya-biaya perusahaan lainnya yang dilakukan oleh KTC bukan merupakan penjelasan yang cukup mengapa KTC menggunakan data April Fine untuk SG&A CMI dan data RAK untuk beban keuangan CMI. Oleh karena itu, Panel memutuskan bahwa KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:8 ADA dan Paragraf 7 Annex II ADA karena tidak melaksanakan prinsip kehati-hatian dalam menggunakan informasi dari sumber sekunder.⁴⁷⁶

Indonesia juga menyatakan keberatan bahwa beban keuangan CMI yang ditambahkan KTC ke dalam perkiraan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli tidak masuk akal berdasarkan Artikel 2:2 ADA. Sebelumnya, Panel telah memutuskan bahwa tindakan KTC yang berkaitan dengan beban keuangan CMI adalah inkonsisten dengan Artikel 6:8 ADA dan Paragraf 7 Annex II ADA. Oleh karena itu, Panel memandang tidak perlu untuk memutuskan keberatan Indonesia tersebut.⁴⁷⁷

3.4. Rekomendasi Panel Kasus Korea Certain Paper Recourse

Panel menyimpulkan bahwa:⁴⁷⁸

1. KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan Artikel 6:8 dan Paragraf 7 Annex II ADA dengan tidak melaksanakan prinsip kehati-hatian dalam penggunaan informasi dari sumber sekunder dalam usahanya untuk mendasarkan penentuan beban keuangan CMI pada informasi terbaik yang tersedia;
2. KTC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan kewajibannya berdasarkan Artikel 6:2 ADA dengan menolak untuk memberi kesempatan kepada

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Indonesia, Report of the Panel, op. cit.*, hal. 82, para. 6.57.

⁴⁷⁷ *Ibid.*, para. 6.58.

⁴⁷⁸ *Ibid.*, hal. 93-94, para. 7.1.

Sinar Mas Group untuk menyampaikan tanggapan atas evaluasi faktor kerugian berdasarkan Artikel 3:4 ADA;

3. Indonesia telah gagal membuat kasus *prima facie* berkaitan dengan keberatannya berdasarkan Artikel 6:4, 6:5, dan 6:9 ADA tentang tuduhan pelanggaran dalam hal penyingkapan penentuan kembali kerugian oleh KTC; dan
4. Indonesia telah gagal membuat kasus *prima facie* berkaitan dengan keberatannya atas tuduhan penerimaan informasi baru dari industri Korea yang diperoleh KTC.

Oleh karena rekomendasi dan putusan awal DSB tahun 2005 masih berjalan, maka Panel *recourse* tidak memberikan rekomendasi baru.⁴⁷⁹

Indonesia mencatat bahwa dalam perhitungan beban keuangan CMI pada proses implementasi rekomendasi awal, KTC mengabaikan perbedaan antara ruang lingkup bisnis perusahaan yang informasinya tidak tersedia dan ruang lingkup bisnis perusahaan yang informasinya digunakan untuk menggantikan informasi yang tidak tersedia itu. Hal tersebut melanjutkan kebijakan anti-dumping berdasarkan margin dumping yang dihitung dengan metode yang inkonsisten dengan persetujuan WTO. Oleh karena itu, Indonesia meminta Panel untuk memberikan saran bagaimana Korea Selatan mengimplementasikan putusan Panel *recourse* dengan beban keuangan CMI pada data April Fine di mana margin dumping untuk Indah Kiat dan Pindo Deli akan menjadi *de minimis* dan kebijakan anti-dumping harus dicabut. Korea Selatan tidak menanggapi permintaan Indonesia tersebut.⁴⁸⁰

Berkaitan dengan permintaan Indonesia agar Panel memberikan saran, Panel menyatakan bahwa tugas mereka adalah menilai apakah penentuan KTC sudah layak, bukan untuk memberikan saran atas informasi mana yang seharusnya digunakan dalam implementasi rekomendasi DSB dan putusan Panel *recourse* ini. Oleh karena itu, Panel menolak untuk memberikan saran yang diajukan oleh Indonesia.⁴⁸¹

3.5. Perkembangan Terakhir Kasus Korea Certain Paper

Pemerintah Indonesia yang diwakili oleh Dubes RI untuk WTO telah melakukan konsultasi bilateral Indonesia dan Korea Selatan pada tanggal 10 Desember 2007. Dalam laporan Hasil Konsultasi Bilateral dengan Korea Selatan

⁴⁷⁹ *Ibid.*, para. 7.4.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, para. 7.5.

⁴⁸¹ *Ibid.*, hal. 95, para. 7.6.

tersebut, Dubes RI untuk WTO juga menyampaikan pendapat hukum dari *Advisory Centre on WTO Law (ACWL)* yang menyatakan bahwa Indonesia perlu menyampaikan permohonan untuk mendapatkan otorisasi menggunakan hak retaliasi sesuai dengan Artikel 22:2 DSU.⁴⁸²

Pada tanggal 12 Desember 2007, Sinar Mas Group menyampaikan surat kepada KTC perihal pendapat Sinar Mas Group atas Laporan Panel.⁴⁸³ Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Departemen Perdagangan RI kembali menerima surat dari Dubes RI untuk WTO pada tanggal 8 Januari 2008 perihal penyampaian permohonan hak retaliasi pada sidang DSB WTO tahun 2008.⁴⁸⁴ Pada tanggal 11 Januari 2008, KTC melalui perwakilan RI di Seoul, Korea Selatan, menanggapi surat Sinar Mas Group tertanggal 12 Desember 2007 perihal pengenaan BMAD atas produk kertas tertentu asal Indonesia di mana KTC memerlukan waktu tiga minggu untuk menanggapi surat Sinar Mas Group tersebut.⁴⁸⁵ Pada tanggal 31 Januari 2008, Sinar Mas Group menerima surat dari KTC yang merupakan tanggapan atas pendapat Sinar Mas Group tertanggal 12 Desember 2007 tersebut. Dalam surat tersebut, KTC meminta Sinar Mas Group untuk menyampaikan pendapat yang berkaitan dengan penilaian kerugian. Pendapat tersebut disampaikan KTC sebelum tanggal 10 Maret 2008.⁴⁸⁶ Pada tanggal 4 Februari 2008, Sinar Mas Group, atas persetujuan DPP, meminta bantuan ACWL untuk menanggapi permintaan KTC tersebut.⁴⁸⁷

Pada tanggal 25 Februari 2008, Menteri Perdagangan RI dalam surat No. 200/M-DAG/2/2008 perihal tindak-lanjut hasil Panel sengketa dumping Indonesia – Korea Selatan menyampaikan pertimbangannya agar Indonesia tidak mengajukan permohonan untuk mendapatkan otorisasi menggunakan hak retaliasi berdasarkan Artikel 22:2 DSU. Pertimbangan Menteri Perdagangan RI, antara lain, adalah

⁴⁸² Departemen Perdagangan Republik Indonesia, *op. cit.*, Tindak lanjut hasil pelaksanaan Artikel 21:5 DSU (*Implementation Report Panel*) sengketa dumping Indonesia – Korea, hal. 7.

⁴⁸³ *Ibid.*

⁴⁸⁴ *Ibid.*

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ *Ibid.*

keengganan dari Pemerintah untuk turut dalam pelaksanaan retaliasi dan akan merusak kredibilitas Indonesia jika Indonesia tidak mampu melaksanakan retaliasi.⁴⁸⁸

Pada tanggal 5 November 2008, DPP melapor kepada Dirjen KPI melalui Surat No. 366/DPP-1/XI/2008 perihal konsultasi hukum dengan ACWL tentang kasus Korea Certain Paper di Jenewa. Hasil dari konsultasi tersebut adalah ACWL menyarankan agar Pemerintah Indonesia dan Sinar Mas Group tidak menanggapi hasil Laporan Implementasi Putusan Panel Pelaksanaan Artikel 21:5 DSU (*Report on Implementation of WTO Compliance Panel Decision*) tersebut karena isinya bukan pelaksanaan hasil Panel, melainkan penegasan kembali tentang penetapan besarnya beban keuangan yang digunakan oleh KTC dalam menghitung margin dumping untuk Indah Kiat dan Pindo Deli. Dengan disampaikannya Laporan Implementasi Putusan Panel Pelaksanaan Artikel 21:5 DSU, tidak mengurangi hak Indonesia sebagai pihak yang dimenangkan.⁴⁸⁹

Ada dua alternatif yang dapat dilakukan oleh Indonesia, yaitu: (i) Indonesia masih mempunyai hak untuk meminta Panel melakukan sidang sebagai pelaksanaan Artikel 21:5 DSU; dan (ii) Indonesia masih berhak membawa kasus ini ke badan arbitrase WTO untuk pelaksanaan retaliasi.⁴⁹⁰ Untuk alternatif pertama, prosedur pelaksanaan sidang Panel sama seperti sidang Panel kedua sebagaimana telah diajukan oleh Indonesia pada tahun 2007. Sedangkan untuk alternatif kedua, jika Indonesia mengajukan retaliasi, badan arbitrase yang ditunjuk DSB akan mengkaji- ulang Laporan Implementasi Putusan Panel Pelaksanaan Artikel 21:5 DSU.⁴⁹¹ Apabila pengajuan retaliasi dilaksanakan segera setelah hasil Sidang DSB WTO pada tanggal 22 Oktober 2007 lalu, maka DSB akan segera menunjuk arbiter untuk menetapkan besarnya retaliasi. Proses melalui arbitrase tersebut akan memakan waktu sekitar enam puluh hari.⁴⁹²

Pada sidang DSB WTO tanggal 18 Mei 2010, Indonesia menyampaikan beberapa hal terkait dengan kasus *Korea Certain Paper* yang kemudian ditanggapi

⁴⁸⁸ *Ibid.*

⁴⁸⁹ *Ibid.*

⁴⁹⁰ *Ibid.*

⁴⁹¹ *Ibid.*

⁴⁹² *Ibid.*

oleh Korea Selatan. Indonesia menyatakan, antara lain, bahwa Korea Selatan telah menerapkan BMAD terhadap produk kertas tertentu asal Indonesia selama enam setengah tahun sejak tahun 2003 dan Korea Selatan tidak menghentikan penerapan BMAD tersebut, bahkan melakukan inisiasi *Sunset Review* pada bulan Januari 2010.⁴⁹³ Pada sidang tersebut, Indonesia juga meminta agar Korea Selatan segera menghentikan *Sunset Review* dan segera mengakhiri penerapan BMAD yang inkonsisten dengan ketentuan WTO. Indonesia menyatakan apabila Korea Selatan tidak mengakhiri *Sunset Review* dan penerapan BMAD tersebut, Indonesia akan mengangkat kembali kasus ini di DSB, sesuai dengan ADA dan DSU.⁴⁹⁴

Pada kesempatan yang sama, Korea Selatan juga menyampaikan beberapa hal untuk menanggapi pernyataan Indonesia. Korea Selatan menyatakan bahwa Korea Selatan telah melakukan beberapa langkah untuk menindaklanjuti Laporan Panel 2007. Selanjutnya, Korea Selatan mengingatkan bahwa berdasarkan Laporan Panel Oktober 2007, Korea Selatan hanya melakukan dua kesalahan prosedural terkait dengan implementasi awal. Panel tidak menemukan pelanggaran substansif terhadap ADA yang dilakukan oleh Korea Selatan. Sebagai tindak-lanjut dari Laporan Panel, Korea Selatan telah melakukan langkah perbaikan prosedur yang dilakukan sampai dengan bulan Agustus 2008. Berdasarkan hal-hal tersebut, Korea Selatan menolak keluhan atau pernyataan Indonesia yang menurut Korea Selatan tidak berdasar. Akan tetapi, Korea Selatan juga menyatakan bahwa Korea Selatan tetap terbuka untuk melakukan diskusi dengan Indonesia mengenai hal tersebut.⁴⁹⁵

Indonesia tetap berusaha untuk dapat menghentikan apa yang dilakukan Korea Selatan, baik melalui forum multilateral, maupun melalui pendekatan bilateral dengan Pemerintah Korea Selatan. Hal tersebut dikarenakan oleh jika hasil *Sunset Review* ditetapkan untuk diperpanjang sampai lima tahun berikutnya, maka akan berdampak pada penurunan ekspor produk kertas tertentu asal Indonesia. Berkaitan dengan hal-hal tersebut, Indonesia akan melakukan konsultasi dengan ACWL perihal tanggapan

⁴⁹³ *Sunset Review* adalah peninjauan-kembali kebijakan anti-dumping definitif setelah diberlakukan tidak lebih dari lima tahun. Hal tersebut diatur dalam Artikel 11:3 ADA.

⁴⁹⁴ Surat No. 31/Atdag-JNW/V/2010, hal. 1.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, hal. 2.

Korea Selatan tersebut dan langkah lanjut yang bisa dilakukan Indonesia agar Korea Selatan segera menghentikan *Sunset Review*.⁴⁹⁶



⁴⁹⁶ *Ibid.*

BAB 4

PELAKSANAAN REKOMENDASI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA

4.1. Hukum Perdata Internasional Indonesia dalam Pelaksanaan Rekomendasi *Korea Certain Paper Case dan Korea Certain Paper Recourse*

Pelaksanaan rekomendasi *Korea Certain Paper Case* dan *Korea Certain Paper Recourse* merupakan persoalan HPI Indonesia, terutama Hukum Acara Perdata Internasional Indonesia. Pada sub-bab ini, akan dijelaskan mengenai TPP yang menjadi indikator bahwa pelaksanaan rekomendasi *Korea Certain Paper Case* dan *Korea Certain Paper Recourse* merupakan persoalan HPI. Selanjutnya, juga akan dijelaskan mengenai TPS pada pelaksanaan rekomendasi tersebut adalah Persetujuan WTO, terutama ADA dan DSU. Pelaksanaan rekomendasi merupakan bagian dari sistem penyelesaian sengketa di WTO yang sudah menjadi hukum acara perdata internasional Indonesia. Oleh karena itu, pelaksanaan rekomendasi berdasarkan Persetujuan WTO, terutama ADA dan DSU, akan dibahas dalam kaitannya dengan hukum acara perdata internasional Indonesia sebagai TPS.

4.1.1. Titik Pertalian Primer

Titik-titik pertalian merupakan bagian yang penting dari HPI Indonesia. Titik pertalian yang memberikan petunjuk apakah suatu peristiwa merupakan masalah HPI disebut TPP, yang merupakan faktor-faktor atau keadaan-keadaan yang menciptakan suatu hubungan menjadi hubungan HPI. Segala faktor atau keadaan yang menciptakan atau menimbulkan suatu hubungan HPI merupakan TPP, asalkan memiliki unsur asing (*foreign elements*).⁴⁹⁷ TPP dikenal juga dengan sebutan titik taut pembeda.⁴⁹⁸ Jika ditemukan TPP, maka suatu masalah masuk bidang HPI. Kalau tidak ditemukan TPP, maka masalah tersebut bukan termasuk bidang HPI, melainkan masuk masalah hukum perdata intern belaka. Oleh karena itu, TPP merupakan alat-alat pertama atau

⁴⁹⁷ Gautama (1), *op.cit.*, hal. 4. TPP untuk HPI yang banyak dikenal dewasa ini adalah kewarganegaraan, bendera dari kapal, domisili, tempat kediaman, tempat kedudukan, dan pilihan hukum dalam hubungan intern.

⁴⁹⁸ *Ibid.*, hal. 25.

indikator bagi pelaksana hukum, terutama hakim, untuk mengetahui apakah suatu peristiwa atau hubungan hukum merupakan soal hukum HPI.⁴⁹⁹

Kasus *Korea Certain Paper* dan *Korea Certain Paper Recourse* serta pelaksanaan rekomendasinya merupakan persoalan HPI Indonesia karena memiliki beberapa unsur asing yang menjadi TPP. TPP tersebut adalah: (1) para pihak, yaitu Indonesia dan Korea Selatan secara yuridis formil; perusahaan-perusahaan yang termasuk dalam Sinar Mas Group, perusahaan-perusahaan produsen kertas Korea Selatan, dan KTC secara yuridis materil; (2) forum DSB; dan (3) pelaksanaan rekomendasi yang dilakukan melintasi batas negara.

Walaupun pihak-pihak yang bersengketa di DSB WTO adalah pemerintah dari negara-negara anggota WTO, akan tetapi pihak-pihak yang mempunyai kepentingan langsung dalam sengketa tersebut adalah perusahaan-perusahaan ataupun individu-individu yang melakukan transaksi perdagangan lintas negara. Dalam kasus *Korea Certain Paper*, pihak-pihak yang mempunyai kepentingan langsung dalam kasus ini sebenarnya adalah perusahaan-perusahaan produsen kertas Korea Selatan, yang berpendapat bahwa perusahaan-perusahaan eksportir kertas asal Indonesia melakukan dumping. Perusahaan-perusahaan produsen kertas Korea Selatan tersebut mempunyai status personal Korea Selatan. Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia yang merupakan badan hukum Indonesia mempunyai status personal Indonesia. April Fine yang merupakan perusahaan Singapura yang melakukan ekspor kertas asal Indonesia mempunyai status personal Singapura. Sedangkan, KTC, yang melakukan investigasi anti-dumping dan menetapkan kebijakan anti-dumping, merupakan bagian dari organisasi pemerintahan Korea Selatan dan memiliki status personal Korea Selatan. Pada penyelesaian sengketa di DSB WTO, negara-negara anggota, dalam kasus ini Indonesia dan Korea Selatan, berperan sebagai negara, bukan sebagai pedagang. Hal itu dikarenakan oleh yang menjadi pokok sengketa adalah tindakan dan/atau kebijakan yang dikeluarkan oleh negara anggota. Dalam kasus ini, yang menjadi pokok sengketa adalah tindakan dan kebijakan BMAD Korea Selatan.

Forum DSB merupakan forum asing. DSB yang menjadi forum untuk menyelesaikan sengketa bertempat di Jenewa, Swiss. Selain itu, Panel yang menyelesaikan kedua kasus ini, terdiri dari para panelis yang memiliki

⁴⁹⁹ Sudargo Gautama (5), *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Jilid II Bagian I, Cetakan kedua, (Bandung: Binacipta, 1972), hal. 29.

kewarganegaraan yang berbeda.satu sama lain. Jika dilakukan analogi dengan bidang hukum antar golongan, hakim dapat menjadi TPP. Pada waktu sebelum perang Pasifik, hakim dibedakan menjadi hakim untuk golongan Eropa (Hakim Eropa) dan hakim untuk golongan rakyat Indonesia (Hakim Indonesia). Hakim Eropa adalah Raad van Justitie yang menggunakan hukum acara berdasarkan *Reglement op de Rechtsvordering* (R.V), sedangkan Hakim Indonesia adalah Landraad-landraad yang menggunakan hukum acara berdasarkan *Herziene Indonesisch Reglement* (H.I.R). Penggunaan hukum acara R.V. atau H.I.R tergantung pada status tergugat.⁵⁰⁰ Pada forum DSB, Panel seperti hakim pada hukum acara perdata antar golongan. Akan tetapi, Panel pada DSB hanya menggunakan hukum acara dari DSU, tidak seperti hakim pada hukum acara perdata antar golongan yang menggunakan hukum acara dari R.V. atau H.I.R, sehingga terdapat pluralisme hukum.

Dalam menyelesaikan sengketa, DSB WTO, melalui Panel, mengeluarkan rekomendasi. Rekomendasi tersebut harus dilaksanakan oleh negara yang terbukti telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan ketentuan WTO, dalam kasus ini yaitu Korea Selatan. Pelaksanaan rekomendasi yang dikeluarkan oleh DSB WTO dilakukan di Korea Selatan, sebagai pihak yang harus menyesuaikan kebijakan BMAD-nya dengan ketentuan WTO. Oleh karena pelaksanaan rekomendasi DSB sebagai hasil penyelesaian sengketa di forum DSB WTO dilakukan di Korea Selatan yang melintasi batas negara, maka pelaksanaan rekomendasi DSB mengandung unsur asing, sehingga termasuk persoalan HPI.

4.1.2. Titik Pertalian Sekunder

Setelah ditemukan adanya faktor atau keadaan yang menciptakan hubungan HPI, maka lahirlah pertanyaan “apakah yang merupakan hukum”. Pertanyaan tersebut dijawab dengan TPS,⁵⁰¹ yang merupakan faktor-faktor atau keadaan-keadaan yang menentukan berlakunya suatu sistem hukum tertentu.⁵⁰² Setiap faktor atau keadaan yang dapat menjawab apakah yang merupakan hukum merupakan TPS.⁵⁰³

⁵⁰⁰ Sudargo Gautama (6), *Hukum Antargolongan Suatu Pengantar*, Cetakan kesebelas, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1993), hal. 49.

⁵⁰¹ Gautama (1), *op. cit.*, hal. 25.

⁵⁰² *Ibid.*, hal. 34.

Faktor yang menentukan hukum yang berlaku dalam kasus *Korea Certain Paper*, kasus *Korea Certain Paper Recourse*, dan pelaksanaan rekomendasinya adalah ratifikasi Persetujuan WTO beserta lampiran-lampirannya dengan UU No. 7 Tahun 1994. Ratifikasi Persetujuan WTO menentukan hukum yang berlaku bagi Indonesia dalam penyelesaian sengketa di bidang perdagangan internasional. Dengan meratifikasi Persetujuan WTO, ketentuan-ketentuan WTO, termasuk sistem penyelesaian sengketanya, menjadi bagian dari hukum nasional Indonesia.

TPS dalam pengertian “apakah yang merupakan hukum” untuk penyelesaian sengketa antara Indonesia dan Korea Selatan adalah Persetujuan WTO beserta lampiran-lampirannya, khususnya ADA dan DSU. Hal tersebut dikarenakan oleh Indonesia dan Korea Selatan sama-sama merupakan anggota WTO. Dengan menjadi anggota WTO, maka Indonesia dan Korea Selatan terikat dengan ketentuan WTO yang mengatur bahwa setiap sengketa perdagangan antarnegara anggota WTO diselesaikan menurut ketentuan WTO.

Pelaksanaan rekomendasi DSB WTO sebagai hasil dari penyelesaian sengketa di DSB WTO juga merupakan persoalan HPI Indonesia, sehingga menimbulkan pertanyaan hukum mana yang berlaku. Hukum yang berlaku tersebut adalah Persetujuan WTO, khususnya DSU. Akan tetapi, WTO memberikan diskresi kepada negara yang harus melaksanakan rekomendasi dan putusan DSB WTO atas bagaimana anggota WTO menyesuaikan tindakan atau kebijakannya agar konsisten dengan ketentuan WTO dalam rangka pelaksanaan rekomendasi DSB WTO.

4.1.3. Hukum Acara Perdata Internasional Indonesia

Hukum acara perdata internasional adalah semua ketentuan hukum acara perdata sepanjang mengandung unsur-unsur asing.⁵⁰⁴ Hukum acara perdata internasional merupakan bagian dari HPI jika harus ditetapkan hukum acara mana yang harus dipergunakan atau jika harus ditentukan apakah yang merupakan hukum acara yang harus dipergunakan atau jika harus ditentukan apakah yang merupakan

⁵⁰³ Ada banyak TPS, tapi yang banyak dikenal dewasa ini adalah kewarganegaraan, bendera kapal, domisili, tempat kediaman, tempat kedudukan, tempat letaknya benda (*lex rei sitae*), tempat dilangsungkannya perbuatan hukum (*lex loci actus, lex loci contractus*), tempat dilaksanakannya perjanjian (*lex loci solutionis, lex loci executionis*), tempat terjadinya perbuatan melanggar hukum (*tatort, lex loci delicti commissi*), maksud para pihak (pilihan hukum), dan tempat diajukan proses perkara.

⁵⁰⁴ Gautama (3), *op.cit.*, hal. 203.

kompetensi-kompetensi dari pengadilan-pengadilan yang bersangkutan dalam suatu peristiwa HPI.⁵⁰⁵

Hukum acara perdata internasional mengatur materi-materi: (1) persoalan kompetensi hakim; (2) persoalan pengakuan terhadap keputusan-keputusan hakim dan arbitrase asing; (3) persoalan pembuktian; (4) persoalan-persoalan yang bersifat HPI, seperti dalam hal mana dipakai hukum acara perdata luar negeri dan kapan dipakai hukum acara domestik; (5) persoalan yang berkaitan dengan kedudukan hukum dalam hukum acara di muka hakim domestik; (6) dan lain-lain.⁵⁰⁶ Materi-materi hukum acara perdata internasional yang terdapat dalam pelaksanaan rekomendasi dan putusan *Korea Certain Paper* dan *Korea Certain Paper Recourse* adalah obyek sengketa yang melintasi batas negara, pilihan forum DSB sebagai forum asing, dan pengakuan serta pelaksanaan hasil penyelesaian sengketa tersebut.

Sistem penyelesaian sengketa WTO merupakan bagian dari hukum acara perdata internasional Indonesia.⁵⁰⁷ Sistem penyelesaian sengketa WTO diatur dalam DSU yang merupakan lampiran dari Persetujuan WTO. Dengan menjadi anggota WTO, Indonesia terikat dengan Persetujuan WTO dan lampiran-lampirannya, termasuk DSU. Persetujuan WTO dan lampiran-lampirannya tersebut sudah menjadi bagian dari hukum nasional Indonesia karena sudah diratifikasi dengan Undang-Undang.⁵⁰⁸ Dengan mengikatkan diri pada Persetujuan WTO dan lampiran-lampirannya, Indonesia telah memilih forum DSB WTO untuk penyelesaian sengketa dagang internasional.

Dalam kasus *Korea Certain Paper*, negara anggota yang harus menyesuaikan tindakan atau kebijakannya dengan ketentuan WTO adalah Korea Selatan. Korea Selatan harus melaksanakan putusan dan rekomendasi DSB WTO dengan menyesuaikan tindakan atau kebijakannya yang terbukti inkonsisten dengan ketentuan WTO. Korea Selatan mengakui putusan dan rekomendasi DSB WTO dengan mengeluarkan *KTC's Implementation Report*. Akan tetapi, pelaksanaan rekomendasi dan putusan DSB WTO sulit dilakukan karena persoalan ini tidak saja menyangkut

⁵⁰⁵ *Ibid.*, hal. 204.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, hal. 209.

⁵⁰⁷ Lihat Bab 2.

⁵⁰⁸ . Lihat Catatan Kaki No. 25 di hal. 7 dan No. 55 di hal. 16.

bidang hukum, tetapi juga bidang ekonomi dan politik. Selain itu, pemberian diskresi oleh WTO kepada Korea Selatan dalam menyesuaikan tindakan atau kebijakannya dengan ketentuan WTO ternyata menimbulkan permasalahan. Dalam pelaksanaan rekomendasi dan putusan DSB WTO, Korea Selatan berpendapat bahwa KTC telah melaksanakan rekomendasi dan putusan DSB WTO dengan melakukan penghitungan-ulang margin dumping tanpa mencabut pengenaan BMAD terhadap kertas tertentu asal Indonesia. Sementara itu, Indonesia berpendapat bahwa dalam melaksanakan rekomendasi dan putusan DSB WTO, Korea Selatan harus mencabut pengenaan BMAD terhadap kertas tertentu asal Indonesia. Perbedaan pandangan tersebut menimbulkan sengketa dalam pelaksanaan rekomendasi dan putusan DSB WTO, yaitu *Korea Certain Paper Recourse*. Penyelesaian sengketa dan pelaksanaan rekomendasi putusan *Korea Certain Paper Recourse* sebagai kelanjutan dari pelaksanaan rekomendasi dan putusan *Korea Certain Paper Case* dilakukan berdasarkan DSU dan ADA.⁵⁰⁹

4.2. Rekomendasi Badan Penyelesaian Sengketa Organisasi Perdagangan Dunia

Laporan Panel WTO terdiri dari sembilan bagian, yaitu: (1) pengantar (*introduction*); (2) aspek-aspek faktual (*factual aspects*); (3) permohonan para pihak untuk temuan dan rekomendasi (*parties' requests for findings and recommendations*); (4) argumentasi para pihak (*arguments of the parties*); (5) argumentasi pihak ketiga (*arguments of the third parties*); (6) peninjauan sementara (*interim review*); (7) temuan (*findings*); (8) kesimpulan dan rekomendasi (*conclusions and recommendations*); dan (9) Artikel 19:1 DSU, di mana termasuk saran. Pada subbab ini, bagian Laporan Panel yang akan dibahas lebih mendalam adalah rekomendasi.

4.2.1. Rekomendasi sebagai Produk Hukum DSB WTO

Rekomendasi adalah bagian dari laporan Panel yang menyatakan agar negara anggota yang telah inkonsisten dengan ketentuan WTO menyesuaikan tindakan atau kebijakannya dengan *covered agreement*. Panel harus memberikan rekomendasi jika Panel telah menyimpulkan bahwa negara anggota telah melakukan tindakan atau mengeluarkan kebijakan yang inkonsisten dengan *covered agreement*. Rekomendasi hanya berisi agar negara anggota yang telah inkonsisten untuk menyesuaikan tindakan

⁵⁰⁹ Lihat Bab 3.

atau kebijakannya dengan *covered agreement*, tetapi tidak berisi apa atau bagaimana negara anggota yang telah inkonsisten tersebut menyesuaikan tindakan atau kebijakannya.

DSU tidak memberikan definisi tentang rekomendasi. Dalam Artikel 19:1, DSU hanya mengatur bahwa bila Panel atau Badan Banding menyimpulkan suatu tindakan atau kebijakan telah inkonsisten dengan suatu *covered agreement*, maka Panel atau Badan Banding harus memberikan rekomendasi agar negara anggota yang telah inkonsisten menyesuaikan tindakan atau kebijakannya dengan *covered agreement* tersebut. Lebih lanjut lagi, sebagai tambahan dari rekomendasi, Panel atau Badan Banding dapat memberikan saran bagaimana negara anggota yang inkonsisten tersebut dapat melaksanakan rekomendasi.⁵¹⁰ Oleh karena tidak ada definisi "*recommendation*" dalam DSU dan sebagai entri dalam kamus hukum (*Black's Law Dictionary*), maka dicari pengertian rekomendasi dari kamus umum.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, rekomendasi adalah "saran yang menganjurkan (membenarkan, menguatkan)."⁵¹¹ Pengertian yang diberikan oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia dinilai kurang tepat untuk pengertian rekomendasi dalam WTO. Pengertian ini berbeda dengan pengertian rekomendasi dalam WTO, yang mempunyai kekuatan mengikat. Hal tersebut dapat terlihat dari adanya pengawasan pelaksanaan rekomendasi dan hal-hal yang dapat dilakukan oleh negara anggota yang menang jika negara anggota yang inkonsisten tidak melaksanakan rekomendasi.⁵¹² Selain itu, WTO juga mengatur sendiri tentang saran sebagai tambahan dari rekomendasi.

Sedangkan saran adalah "pendapat (usul, anjuran, cita-cita) yang dikemukakan untuk dipertimbangkan."⁵¹³ Namun, saran juga merupakan presentasi secara tidak langsung tentang suatu ide; atau pernyataan tentang suatu fakta atau keadaan yang dapat secara material mempengaruhi kelanjutan suatu kasus.⁵¹⁴ Saran dalam WTO

⁵¹⁰ Artikel 19:1 DSU.

⁵¹¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 1158. Entri "*recommendation*" tidak terdapat dalam *Black's Law Dictionary* edisi ketujuh dan kedelapan.

⁵¹² Artikel 21 dan 22 DSU.

⁵¹³ Departemen Pendidikan Nasional, *op.cit.*, hal. 1226.

juga seperti saran berdasarkan pengertian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia. Panel dapat memberikan saran bagaimana cara melaksanakan rekomendasi kepada negara anggota yang inkonsisten. Akan tetapi, negara anggota yang inkonsisten tersebut tidak wajib untuk melaksanakan saran tersebut.

Rekomendasi dan saran dalam WTO merupakan dua hal yang berbeda, tetapi berkaitan. Rekomendasi berisikan bahwa agar negara anggota yang inkonsisten menyesuaikan tindakan atau kebijakannya dengan *covered agreement*. Sedangkan, saran berisikan bagaimana atau apa yang harus dilakukan negara anggota yang inkonsisten untuk menyesuaikan tindakan atau kebijakannya dengan *covered agreement*. Panel harus memberikan rekomendasi jika telah menyimpulkan bahwa negara anggota telah inkonsisten dengan *covered agreement*, tetapi Panel tidak harus memberikan saran. Saran diberikan sebagai tambahan dari rekomendasi. Jadi, saran tidak berdiri sendiri, melainkan sebagai bagian tambahan dari rekomendasi.

Dalam memahami rekomendasi sebagai produk hukum DSB WTO, dilakukan kualifikasi. Kualifikasi adalah menaruh fakta-fakta di bawah kategori-kategori yuridis tertentu. Dengan demikian, fakta-fakta diklasifikasikan, dimasukkan ke dalam kelas-kelas pengertian-pengertian hukum yang tersedia.⁵¹⁵ Terdapat tiga macam kualifikasi, yaitu: (1) kualifikasi menurut *lex fori* (menurut hukum dari sang hakim); (2) kualifikasi menurut *lex cause* (menurut hukum yang dipergunakan untuk menyelesaikan persoalan HPI yang bersangkutan); dan (3) kualifikasi secara otonom berdasarkan metode perbandingan atau analisis yuridis.⁵¹⁶ Kualifikasi menurut *lex fori* dilakukan berdasarkan hukum material pihak hakim. Kualifikasi menurut *lex cause* dilakukan berdasarkan sistem hukum di tempat asal pengertian kaidah hukum. Kualifikasi secara otonom tidak dilakukan berdasarkan suatu sistem hukum tertentu. Dalam sistem penyelesaian sengketa WTO, *lex fori* adalah DSU sebagai hukum material Panel, dan begitu pula *lex cause* untuk rekomendasi adalah DSU sebagai hukum di tempat asal pengertian. DSU tidak memberikan definisi rekomendasi, sehingga tidak dapat dilakukan kualifikasi menurut *lex fori* dan *lex cause*. Oleh karena

⁵¹⁴ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Edisi Kedelapan, (St. Paul, Minn.: Thomson West, 2004), hal. 1474. *Suggestion*: 1. An indirect presentation of an idea <the client agreed with counsel's suggestion to reword the warranty>; 2. A statement of some fact or circumstance that will materially affect the further proceedings in the case <suggestion for rehearing en banc>.

⁵¹⁵ Sudargo Gautama (7), *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Jilid kedua (Bagian kedua), Cetakan ketiga, Buku ketiga, (Bandung: Eresco, 1988), hal. 167.

⁵¹⁶ *Ibid.*, hal. 182.

itu, dilakukan kualifikasi otonom dengan membandingkan definisi rekomendasi dalam kamus hukum dan kamus umum. Selain itu, kualifikasi juga dilakukan dengan membandingkan pelaksanaan rekomendasi dengan pelaksanaan putusan perdata nasional.

4.2.2. Daya Ikat Rekomendasi

Daya ikat adalah kekuatan mengikat dari suatu putusan di mana para pihak yang bersengketa harus menghormati putusan tersebut dengan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan putusan.⁵¹⁷ Seperti putusan, rekomendasi juga memiliki daya ikat, sehingga para pihak yang bersengketa harus menghormati dan mematuhi rekomendasi tersebut.

Rekomendasi memiliki kekuatan mengikat bagi para pihak yang bersengketa. Sedangkan, saran tidak memiliki kekuatan mengikat bagi para pihak yang bersengketa. Para pihak yang bersengketa harus menghormati dan mematuhi rekomendasi. Akan tetapi, para pihak yang bersengketa tidak harus mematuhi dan melaksanakan saran.

Walau rekomendasi mempunyai kekuatan mengikat bagi para pihak yang bersengketa, namun tidak jarang pihak yang bersengketa, negara anggota yang telah dinyatakan inkonsisten, tidak melaksanakan rekomendasi. Hal tersebut karena pihak yang bersengketa adalah negara yang berdaulat, sehingga negara yang menang tidak bisa memaksa negara yang kalah untuk melaksanakan rekomendasi. Akan tetapi, WTO menyediakan alternatif kompensasi dan retaliasi bagi negara anggota yang menang. Dilihat dari sudut pandang sistemika, kompensasi dan retaliasi tersebut bertujuan agar negara yang inkonsisten melaksanakan rekomendasi.⁵¹⁸

4.2.3. Rekomendasi dan Putusan Hukum Acara Perdata Nasional

Putusan pengadilan perdata umumnya memuat secara ringkas dan jelas pokok perkara, jawaban, pertimbangan, dan amar putusan dan setidaknya harus memuat dalil gugatan, jawaban tergugat, pertimbangan hukum, ketentuan perundang-undangan dan amar putusan. Dalil gugatan (*fundamentum petendi*) menjelaskan dengan singkat

⁵¹⁷ H. Riduan Syahrani, *Buku Materi Dasar Hukum Acara Perdata*, Edisi Revisi, Cetakan Kelima, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009), hal. 135.

⁵¹⁸ Matsushita, *op. cit.*, hal 143.

dasar hukum, hubungan hukum, dan fakta yang menjadi dasar gugatan.⁵¹⁹ Suatu putusan juga harus mencantumkan jawaban tergugat cukup dengan ringkas, meliputi replik, duplik, dan konklusi.⁵²⁰ Pertimbangan hukum berisi analisis, argumentasi, pendapat atau kesimpulan hukum dari hakim yang memeriksa perkara.⁵²¹ Putusan pengadilan juga harus memuat ketentuan perundang-undangan yang menjadi landasan putusan, atau menyebut dengan jelas sumber hukum tak tertulis yang menjadi dasar pertimbangan dan putusan.⁵²² Amar atau diktum putusan merupakan pernyataan (deklarasi) yang berkenaan dengan status dan hubungan hukum antara para pihak dengan objek sengketa. Selain itu, amar putusan juga dapat berisi perintah atau hukuman (*condemnatoir*) yang ditimpakan kepada pihak yang berperkara.⁵²³

Suatu laporan Panel atau Badan Banding dapat dipersamakan seperti putusan pengadilan. Seperti putusan pengadilan, laporan Panel atau Badan Banding juga harus memuat dalil gugatan, jawaban tergugat, pertimbangan hukum, ketentuan perundang-undangan, dan amar putusan. Laporan Panel atau Badan Banding memuat permintaan negara anggota yang keberatan dengan kebijakan atau tindakan negara anggota lainnya agar Panel atau Badan Banding memberikan rekomendasi, seperti dalil gugatan dalam putusan pengadilan. Kemudian, laporan Panel atau Badan Banding memuat argumentasi para pihak, termasuk jawaban dari negara tergugat yang seperti jawaban tergugat pada putusan pengadilan. Temuan (*findings*) pada laporan Panel atau Badan Banding dapat dipersamakan seperti pertimbangan hukum pada putusan pengadilan. Hal ini karena laporan Panel atau Badan Banding juga harus memuat ketentuan-ketentuan WTO yang menjadi landasan putusan. Laporan Panel atau Badan Banding juga memuat kesimpulan dan rekomendasi dan karena itu dapat dipersamakan seperti amar putusan pada putusan pengadilan. Laporan Panel atau Badan Banding memuat kesimpulan yang menyatakan ketentuan WTO apa saja yang telah atau tidak dilanggar, sedangkan rekomendasi berisi bahwa negara anggota yang

⁵¹⁹ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal. 807.

⁵²⁰ *Ibid.*, hal. 808.

⁵²¹ *Ibid.*, hal. 809.

⁵²² *Ibid.*, hal. 810.

⁵²³ *Ibid.*, hal. 811.

telah melanggar atau inkonsisten dengan ketentuan WTO harus menyesuaikan tindakan atau kebijakannya dengan ketentuan WTO.

Ditinjau dari sifatnya, putusan pengadilan dapat dibagi menjadi tiga, yaitu putusan deklaratif (*declaratoir*), putusan konstitutif (*constitutief*), dan putusan kondemnator (*condemnatoir*).⁵²⁴ Putusan *declaratoir* adalah putusan yang berisi pernyataan atau penegasan suatu keadaan atau kedudukan hukum semata. Sebagai contoh, putusan yang menyatakan ikatan perkawinan sah, perjanjian jual-beli sah, dan lain-lain. Putusan *constitutief* adalah putusan yang memastikan suatu keadaan hukum, baik yang bersifat meniadakan suatu keadaan hukum maupun yang menimbulkan keadaan hukum baru. Sebagai contoh, putusan perceraian yang merupakan putusan untuk meniadakan keadaan hukum, dalam hal ini ikatan hukum antara suami dan istri. Putusan *condemnatoir* adalah putusan yang memuat amar menghukum salah satu pihak yang berperkara. Putusan *condemnatoir* merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari amar *declaratoir* atau *constitutief*. Amar *condemnatoir* tidak dapat berdiri sendiri tanpa didahului amar *declaratoir* yang menyatakan bagaimana hubungan hukum para pihak.⁵²⁵

Rekomendasi dalam laporan Panel atau Badan Banding dapat dipersamakan seperti amar putusan *condemnatoir*, karena rekomendasi memuat “hukuman” agar negara anggota menyesuaikan kebijakan atau tindakannya dengan ketentuan WTO. Selain itu, dalam laporan Panel atau Badan Banding, kesimpulan yang diletakkan sebelum rekomendasi dapat dipersamakan seperti amar *declaratoir* yang menyatakan apakah tergugat bersalah atau tidak. Akan tetapi, rekomendasi berbeda dengan amar putusan *condemnatoir*. Amar putusan *condemnatoir* berisi hukuman secara spesifik apa yang harus dilakukan oleh para pihak. Sebagai contoh, amar putusan *condemnatoir* berisi bahwa tergugat harus membayar sejumlah uang kepada penggugat. Sedangkan, rekomendasi tidak menghukum suatu negara anggota secara spesifik, melainkan hanya dengan menyebutkan bahwa suatu negara anggota harus menyesuaikan tindakan atau kebijakannya agar konsisten dengan ketentuan WTO. Oleh karena itu, agar memudahkan pelaksanaan rekomendasi, Panel atau Badan Banding dapat memberikan saran (*suggestions*) tentang bagaimana atau apa yang

⁵²⁴ Gautama (3), *op.cit.*, hal. 282.

⁵²⁵ Harahap, *op.cit.*, hal. 876-877.

harus dilakukan secara spesifik oleh negara anggota dalam menyesuaikan tindakan atau kebijakannya dengan ketentuan WTO.

Baik rekomendasi maupun putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat. Putusan pengadilan dimaksudkan untuk menyelesaikan sengketa dengan menetapkan hak dan sanksinya. Apabila para pihak yang bersengketa yang tidak dapat menyelesaikan sengketa mereka sendiri secara damai dan kemudian menyerahkan sengketa tersebut untuk diselesaikan melalui pengadilan, maka hal tersebut artinya para pihak yang bersengketa akan tunduk dan patuh pada putusan yang dijatuhkan oleh pengadilan.⁵²⁶ Hal yang sama juga berlaku pada laporan Panel atau Badan Banding. Para pihak yang bersengketa sudah memilih DSB WTO untuk menyelesaikan sengketa mereka, maka sudah sepatutnya mereka tunduk dan patuh pada rekomendasi yang terdapat dalam laporan Panel atau Badan Banding yang telah disahkan oleh DSB.

4.3. Pelaksanaan Rekomendasi

4.3.1. Pelaksanaan Rekomendasi Jika Negara Kooperatif

DSB mempunyai waktu 20 (dua puluh) hari sejak tanggal diedarkannya laporan Panel untuk mempertimbangkan pengesahannya.⁵²⁷ Negara anggota yang mempunyai keberatan terhadap laporan Panel harus memberikan alasan mereka secara tertulis setidaknya sepuluh hari sebelum rapat DSB di mana pertimbangan pengesahan laporan tersebut menjadi agendanya.⁵²⁸ Negara anggota yang menjadi pihak yang bersengketa mempunyai hak untuk berpartisipasi sepenuhnya dalam pertimbangan DSB untuk mengesahkan laporan Panel.⁵²⁹

Laporan Panel akan disahkan dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak pengedaran laporan tersebut ke seluruh anggota WTO, kecuali salah satu pihak yang bersengketa mengajukan banding, atau kecuali DSB melalui konsensus memutuskan untuk tidak mengesahkan laporan tersebut. Konsensus yang dimaksud adalah konsensus negatif, yaitu konsensus yang dicapai jika seluruh anggota tidak

⁵²⁶ Syahrani, *op. cit.*, hal. 134.

⁵²⁷ Artikel 16:1 DSU.

⁵²⁸ Artikel 16:2 DSU.

⁵²⁹ Artikel 16:3 DSU.

menyetujui suatu hal. Jika DSB tidak mengadakan rapat dalam jangka waktu dua puluh hari sampai enam puluh hari sejak pendedaran laporan Panel, maka DSB harus mengadakan rapat khusus untuk mempertimbangkan pengesahan laporan Panel.⁵³⁰

Jika Panel menyimpulkan bahwa suatu kebijakan negara anggota WTO telah inkonsisten dengan ketentuan WTO, maka Panel memberikan rekomendasi kepada negara anggota yang bersangkutan untuk menyesuaikan kebijakannya dengan ketentuan WTO.⁵³¹ Saat suatu laporan Panel disahkan, rekomendasi laporan Panel tersebut menjadi rekomendasi DSB. Pada rapat DSB yang diadakan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari pengesahan laporan, negara anggota yang melakukan inkonsistensi terhadap ketentuan WTO tersebut harus memberitahukan DSB perihal intensinya untuk melaksanakan rekomendasi DSB.⁵³² Jika DSB tidak mengadakan rapat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak pengesahan laporan Panel, maka DSB mengadakan rapat khusus dengan tujuan untuk mendengarkan intensi dari negara anggota tersebut.⁵³³

Negara anggota yang inkonsisten harus melaksanakan rekomendasi DSB dalam jangka waktu yang masuk akal,⁵³⁴ yakni: (1) jangka waktu yang diusulkan oleh negara anggota yang harus melaksanakan rekomendasi jika disetujui oleh DSB; atau jika tidak disetujui oleh DSB, (2) jangka waktu yang disepakati oleh kedua belah pihak yang bersengketa dalam waktu 45 (empat puluh lima) hari sejak pengesahan rekomendasi; atau jika tidak ada kesepakatan tersebut, (3) jangka waktu yang ditentukan melalui arbitrase dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak pengesahan rekomendasi.⁵³⁵

Pada pilihan yang pertama, jika jangka waktu yang diusulkan oleh negara anggota yang bersangkutan dapat diterima oleh negara anggota yang menang dalam sengketa, maka usulan jangka waktu tersebut dapat disetujui oleh DSB. Akan tetapi, jika usulan jangka waktu tersebut tidak diterima oleh negara anggota yang menang

⁵³⁰ Catatan kaki No. 7 DSU.

⁵³¹ Artikel 19:1 DSU.

⁵³² Artikel 21:3 DSU.

⁵³³ Catatan kaki No. 11 DSU.

⁵³⁴ Artikel 21:3 DSU.

⁵³⁵ Artikel 21:3 DSU.

dalam sengketa, negara anggota tersebut dapat mencegah konsensus yang diperlukan untuk menyetujui usulan tersebut.⁵³⁶

Untuk pilihan kedua, negara anggota yang menang harus memperoleh kesepakatan dengan negara anggota lawannya dalam waktu 45 (empat puluh lima) hari. Jika tidak tercapai kesepakatan, maka dipilihlah arbitrase untuk menentukan jangka waktu yang masuk akal dalam pelaksanaan rekomendasi DSB. Jika para pihak tidak memperoleh kesepakatan tentang arbiter dalam waktu sepuluh hari sejak penunjukkan arbitrase untuk menentukan jangka waktu pelaksanaan rekomendasi DSB, maka Direktur Jenderal WTO akan menunjuk arbiter dalam waktu tambahan sepuluh hari.⁵³⁷ Walaupun DSU mengatur bahwa kata ‘arbiter’ dapat diinterpretasikan sebagai arbiter tunggal atau grup,⁵³⁸ biasanya digunakan arbiter tunggal yang juga merupakan anggota Badan Banding.⁵³⁹

Arbiter harus menentukan jangka waktu yang masuk akal dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak pengesahan laporan. Akan tetapi, para pihak yang bersengketa dalam waktu 45 (empat puluh lima) hari diperbolehkan untuk mencapai kesepakatan tentang jangka waktu pelaksanaan rekomendasi DSB sebelum menunjuk arbitrase. Jika dalam 45 (empat puluh lima) hari negosiasi tersebut tidak berhasil, maka sisa waktu 45 (empat puluh lima) hari digunakan untuk arbitrase, termasuk penunjukan arbiter.⁵⁴⁰ Jangka waktu yang ditentukan melalui arbitrase tidak boleh melebihi 15 (lima belas) bulan sejak pengesahan rekomendasi, tetapi boleh lebih singkat atau lama tergantung pada situasi dan kondisi.⁵⁴¹

Putusan-putusan arbiter yang sudah ada tentang jangka waktu yang masuk akal untuk pelaksanaan rekomendasi DSB tidak memberikan contoh yang jelas mengenai jangka waktu yang masuk akal. DSU tidak mengatur secara spesifik tentang jangka waktu yang masuk akal tersebut, namun hanya memberikan panduan untuk

⁵³⁶ Artikel IX:1 Persetujuan WTO. Konsensus positif diperlukan untuk menyetujui suatu usulan.

⁵³⁷ Artikel 21:3 DSU, catatan kaki no. 12 DSU.

⁵³⁸ Artikel 21:3 (c) DSU, catatan kaki no. 13 DSU.

⁵³⁹ Palmeter, *op.cit.*, hal. 236.

⁵⁴⁰ Artikel 21:3 (c) DSU.

⁵⁴¹ Artikel 21:3 DSU.

arbiter bahwa jangka waktu yang masuk akal untuk tersebut tidak melebihi 15 (lima belas) bulan sejak pengesahan rekomendasi dan putusan.⁵⁴²

Kompleksitas situasi dan kondisi dari pelaksanaan rekomendasi DSB merupakan faktor yang dipertimbangkan oleh para arbiter.⁵⁴³ Salah satu bentuk kompleksitas tersebut adalah apakah tindakan legislatif atau administratif diperlukan dalam rangka pelaksanaan rekomendasi DSB. Pelaksanaan rekomendasi melalui tindakan administratif biasanya akan membenarkan jangka waktu yang lebih singkat daripada pelaksanaan melalui tindakan legislatif.⁵⁴⁴ Suatu kebijakan yang ditentang ataupun kontroversial bukan merupakan suatu hal yang relevan bagi penentuan jangka waktu yang masuk akal untuk pelaksanaan rekomendasi DSB.⁵⁴⁵ Selain itu, fakta bahwa para eksportir mungkin menderita kerugian ekonomi selama jangka waktu pelaksanaan rekomendasi DSB bukan merupakan suatu hal relevan bagi penentuan jangka waktu yang masuk akal untuk pelaksanaan.⁵⁴⁶ Akan tetapi, hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan negara anggota yang berkembang perlu mendapat perhatian khusus untuk menentukan jangka waktu yang masuk akal untuk pelaksanaan rekomendasi DSB, sehingga memungkinkan jangka waktu pelaksanaan rekomendasi DSB yang lebih lama.⁵⁴⁷

Pelaksanaan rekomendasi DSB diawasi oleh DSB sampai proses tersebut selesai. Proses pelaksanaan rekomendasi DSB selesai saat negara anggota yang telah inkonsisten dengan ketentuan WTO menyesuaikan tindakan atau kebijakannya dengan ketentuan WTO. Negara anggota dapat mengajukan isu-isu berkaitan dengan pelaksanaan tersebut di DSB.⁵⁴⁸ Isu-isu berkaitan dengan pelaksanaan rekomendasi harus disertakan dalam agenda rapat DSB dan tetap berada dalam agenda sampai isu

⁵⁴² Artikel 21:3 (c) DSU.

⁵⁴³ Palmeter, *op. cit.*, hal. 243.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, hal. 244.

⁵⁴⁵ *Ibid.*, hal. 245.

⁵⁴⁶ *Ibid.*, hal. 246.

⁵⁴⁷ Artikel 21:2 DSU.

⁵⁴⁸ Artikel 21:6 DSU.

tersebut diselesaikan enam bulan sejak ditentukannya jangka waktu yang masuk akal untuk pelaksanaan, kecuali terdapat konsensus untuk sebaliknya.⁵⁴⁹

Negara anggota yang harus melaksanakan rekomendasi DSB harus memberikan laporan perkembangan secara tertulis kepada DSB paling lambat sepuluh hari sebelum setiap rapat DSB diadakan.⁵⁵⁰ Jika negara anggota tidak melaksanakan rekomendasi DSB dalam jangka waktu yang telah ditentukan, pengawasan DSB tetap berlanjut bahkan bila terjadi kompensasi atau retaliasi. Kompensasi dan retaliasi merupakan kebijakan sementara dan tidak dimaksudkan untuk pelaksanaan rekomendasi DSB secara utuh.⁵⁵¹

Pada tanggal 28 Oktober 2005, Panel mengeluarkan laporannya untuk kasus *Korea Certain Paper*. Dalam laporan tersebut, Panel memberikan rekomendasi agar Korea Selatan menyesuaikan tindakan dan kebijakannya yang inkonsisten dengan ketentuan WTO. Laporan Panel tersebut kemudian disahkan oleh DSB WTO pada tanggal 28 November 2005.⁵⁵²

Pada tanggal 20 Desember 2005, Korea Selatan memberitahukan maksudnya untuk melaksanakan rekomendasi DSB WTO kepada Ketua DSB WTO. Indonesia dan Korea Selatan berhasil memperoleh kesepakatan atas jangka waktu yang masuk akal untuk melaksanakan rekomendasi DSB WTO pada tanggal 10 Februari 2006. Jangka waktu yang masuk akal tersebut adalah delapan bulan dan berakhir pada tanggal 28 Juli 2006.⁵⁵³

Pada tanggal 27 Juli 2006, KTC mengeluarkan Laporan Pelaksanaan rekomendasi DSB WTO di *Korean Gazette*.⁵⁵⁴ Korea Selatan berpendapat bahwa Korea Selatan telah melaksanakan rekomendasi DSB dalam jangka waktu yang

⁵⁴⁹ Artikel 21:6 DSU.

⁵⁵⁰ Artikel 21:6 DSU.

⁵⁵¹ Artikel 22:1 DSU. Kompensasi dan retaliasi akan dibahas pada subbab berikutnya.

⁵⁵² *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Panel Report, Action by the Dispute Settlement Body, WT/DS312/5.*

⁵⁵³ *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, Agreement under Article 21.3(b) of the DSU, WT/DS312/6.*

⁵⁵⁴ Pemberitahuan Umum Kementerian Keuangan dan Ekonomi Korea Selatan No. 2006-105.

masuk akal. Akan tetapi, Indonesia tidak puas dengan pelaksanaan rekomendasi tersebut, dan meminta hak-haknya berdasarkan Artikel 21 dan 22 DSU.⁵⁵⁵

Seperti dapat dilihat di atas, Korea Selatan pada awalnya bersifat kooperatif dalam pelaksanaan rekomendasi DSB dengan memberitahukan maksudnya melaksanakan rekomendasi kepada DSB, dan juga sudah mengambil beberapa langkah untuk melaksanakan rekomendasi tersebut dalam jangka waktu yang masuk akal. Perbedaan pandangan antara Indonesia dan Korea Selatan atas pelaksanaan rekomendasi tersebut menimbulkan sengketa baru, yaitu *Korea Certain Paper Recourse*. Indonesia berpendapat Korea Selatan tidak kooperatif dalam melaksanakan rekomendasi, karena Korea Selatan belum mencabut pengenaan BMAD terhadap produk kertas tertentu asal Indonesia.

4.3.2. Pelaksanaan Rekomendasi Jika Negara Tidak Kooperatif

4.3.2.1. Panel *Recourse* berdasarkan Artikel 21:5 DSU

Permasalahan dari pelaksanaan rekomendasi DSB adalah kurangnya panduan atas apa yang harus dilakukan negara anggota yang kalah untuk melaksanakan rekomendasi dan putusan tersebut. Terdapat tendensi negara anggota yang kalah hanya melakukan langkah-langkah yang minimal lalu mengatakan bahwa ia sudah melaksanakan rekomendasi DSB.⁵⁵⁶

Keputusan bagaimana pelaksanaan rekomendasi DSB dilaksanakan tergantung pada negara anggota yang berkewajiban melaksanakan rekomendasi tersebut. Akan tetapi, sering terjadi tindakan yang dipilih oleh negara anggota tersebut tidak sesuai dengan rekomendasi DSB menurut negara anggota yang memenangkan sengketa. Ketika terjadi ketidaksepakatan atas ada tidaknya atau konsistensi suatu kebijakan yang harus disesuaikan dengan suatu *covered agreement*, maka ketidaksepakatan tersebut diselesaikan melalui *recourse* ke penyelesaian sengketa DSB.⁵⁵⁷

Artikel 21:5 DSU mengatur bahwa ketidaksepakatan tersebut sebisa mungkin diselesaikan oleh Panel awal yang harus mengedarkan laporannya dalam waktu 90

⁵⁵⁵ Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia, *Understanding between Korea and Indonesia Regarding Procedures under Articles 21 and 22 of the DSU*, WT/DS312/7, hal. 2, para. 3.

⁵⁵⁶ Matsushita, *op.cit.*, hal. 118.

⁵⁵⁷ Artikel 21:5 DSU.

(sembilan puluh) hari. Jika Panel berpendapat bahwa Panel tidak dapat memberikan laporannya dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari, maka Panel akan memberitahukan DSB secara tertulis alasan keterlambatan tersebut bersama dengan perkiraan waktu kapan Panel akan memberikan laporannya. DSU tidak mengatur waktu maksimal kapan Panel harus memberikan laporannya.⁵⁵⁸

Panel *recourse* menyelesaikan sengketa tentang ada atau tidaknya serta konsistensi dari suatu kebijakan yang harus disesuaikan dengan ketentuan WTO.⁵⁵⁹ Panel *recourse* biasanya berjalan tanpa diadakannya konsultasi terlebih dahulu.⁵⁶⁰ Pada proses Panel biasa, pihak ketiga tidak menerima pernyataan sanggahan kedua dari kedua belah pihak yang bersengketa yang biasanya diserahkan pada pertemuan kedua yang diadakan oleh Panel. Akan tetapi, oleh karena proses Panel *recourse* lebih singkat daripada proses Panel biasa, maka Panel biasanya hanya mengadakan satu kali pertemuan di mana para pihak yang bersengketa memberikan pernyataan beserta sanggahannya.⁵⁶¹

Permasalahan yang sering timbul adalah antara penggunaan Panel *recourse* berdasarkan Artikel 21:5 DSU dan kompensasi dan/atau retaliasi berdasarkan Artikel 22 DSU. Permasalahan timbul karena tidak adanya koherensi antara kedua artikel tersebut. Artikel 21:5 DSU mengatur prosedur untuk mematuhi ketentuan WTO. Sementara itu, Artikel 22:2 DSU mengatur bahwa jika negara anggota yang kalah tidak menyesuaikan tindakan atau kebijakannya sesuai dengan rekomendasi dan putusan DSB dalam waktu 20 (dua puluh) hari sejak berakhirnya jangka waktu yang masuk akal, maka negara anggota yang menang dapat meminta otorisasi DSB untuk melakukan retaliasi.⁵⁶² Tidak ada kejelasan apakah negara anggota yang menang harus menempuh prosedur Panel *recourse* dulu sebelum meminta otorisasi DSB untuk retaliasi. Pada prakteknya, prosedur Artikel 22 DSU ditangguhkan sampai prosedur Panel *recourse* berdasarkan Artikel 21:5 DSU selesai.⁵⁶³

⁵⁵⁸ Artikel 21:5 DSU.

⁵⁵⁹ Palmeter, *op. cit.*, hal. 255.

⁵⁶⁰ *Ibid.*

⁵⁶¹ *Ibid.*, hal. 256-257.

⁵⁶² Artikel 22:2 DSU.

⁵⁶³ Matsushita, *op.cit.*, hal. 119.

Indonesia masih berpendapat bahwa Korea Selatan tidak kooperatif dalam melaksanakan rekomendasi, baik rekomendasi Panel awal maupun Panel *recourse*, selama Korea Selatan belum mencabut pengenaan BMAD terhadap produk kertas tertentu asal Indonesia. Korea Selatan tidak mencabut pengenaan BMAD, bahkan pada bulan Januari 2010, Korea Selatan mengadakan *Sunset Review* atas BMAD yang kemungkinan dapat menyebabkan diperpanjangnya masa berlaku BMAD tersebut. Indonesia, yang didesak oleh eksportir kertas Indonesia, terutama Sinar Mas Group, mulai memikirkan rencana retaliasi. Akan tetapi, akhirnya Korea Selatan mencabut pengenaan BMAD terhadap produk kertas tertentu asal Indonesia pada bulan Oktober 2010.⁵⁶⁴

4.3.2.2. Kompensasi

Jika rekomendasi DSB tidak dilaksanakan, terdapat dua sanksi untuk negara anggota yang berkewajiban untuk melaksanakan rekomendasi tersebut. Kedua sanksi itu adalah kompensasi dan retaliasi (penangguhan konsesi atau kewajiban lainnya). Kompensasi dan retaliasi bersifat sementara. Kompensasi dan retaliasi tidak dimaksudkan untuk menjadi pengganti pelaksanaan rekomendasi DSB.⁵⁶⁵

Kompensasi atau ganti kerugian merupakan tindakan yang dilakukan secara sukarela, dan apabila diberikan harus sesuai dengan *covered agreement*.⁵⁶⁶ Apabila negara anggota yang kalah tidak dapat melaksanakan rekomendasi DSB dalam jangka waktu yang masuk akal, maka negara anggota yang menang dapat melakukan negosiasi untuk menentukan kompensasi yang dapat diterima dan harus konsisten dengan *covered agreement* terkait.⁵⁶⁷

Kompensasi lebih disukai untuk menanggukkan konsesi atau kewajiban lainnya dari sudut pandang ekonomi. Akan tetapi, kompensasi biasanya tidak disukai baik oleh negara anggota yang menang maupun yang kalah. Dari sudut pandang negara anggota yang menang, kompensasi dengan menurunkan hambatan di lain area

⁵⁶⁴ detikFinance, "Korea Hapus BM Antidumping Kertas RI," <http://m.detik.com/read/2010/11/08/135817/1489337/4/korea-hapus-bm-antidumping-kertas-ri>," diunduh 9 November 2010.

⁵⁶⁵ Artikel 22:1 DSU.

⁵⁶⁶ Artikel 22:1 DSU.

⁵⁶⁷ Artikel 21:3 DSU.

tidak menghapuskan ketidakpatuhan di area yang merupakan sengketa. Dari sudut pandang industri yang bersangkutan di negara anggota yang menang, kompensasi tidak menghasilkan apa-apa. Dari sudut pandang negara anggota yang kalah yang tidak kooperatif dalam pelaksanaan rekomendasi DSB, negara anggota tersebut mempunyai kesulitan dalam “memberikan secara sukarela” salah satu sektor ekonominya untuk meningkatkan kompetisi asing dengan alasan untuk melindungi sektor lainnya yang meraih keuntungan dari pelanggaran tersebut.⁵⁶⁸

Apabila kompensasi yang dirundingkan tidak berhasil disepakati dalam waktu 20 (dua puluh) hari setelah berakhirnya jangka waktu yang masuk akal yang telah ditentukan, maka negara anggota yang menang dalam sengketa tersebut dapat meminta otorisasi DSB untuk melakukan retaliasi. DSB berwenang memberikan otorisasi tersebut sesuai ketentuan dalam *covered agreement*.⁵⁶⁹

Menteri Perdagangan RI memberikan pengarahannya agar Indonesia mengambil langkah-langkah bilateral terlebih dahulu dengan tujuan mempelajari kesiapan Korea Selatan dalam pelaksanaan rekomendasi DSB WTO. Jika langkah-langkah tersebut tidak berhasil, maka Indonesia dapat melakukan retaliasi. Retaliasi dapat dilakukan sepanjang Indonesia sudah siap, termasuk di antaranya konsultasi dengan sektor swasta yang berkepentingan langsung, terutama industri dalam negeri yang memerlukan bahan baku yang dipasok oleh Korea Selatan. Selain itu, Menteri Perdagangan RI juga menyarankan agar Indonesia tidak terlalu sering menggunakan kata “retaliasi” jika Indonesia tidak benar-benar dapat melakukan retaliasi agar kredibilitas Indonesia tetap terjaga.⁵⁷⁰

Sesuai dengan arahan Menteri Perdagangan RI, maka pada tanggal 10 Desember 2007, Indonesia dan Korea Selatan mengadakan konsultasi bilateral. Namun, konsultasi tersebut gagal menyelesaikan sengketa karena Korea Selatan tidak mau memberikan kompensasi kepada Indonesia. Konsultasi tersebut sesuai dengan Artikel 21:3 DSU yang mengatur bahwa pihak yang dirugikan, dalam kasus ini adalah Indonesia, dapat melakukan negosiasi untuk menentukan kompensasi yang diterima.

⁵⁶⁸ Palmeter, *op. cit.*, hal. 266.

⁵⁶⁹ Artikel 22:2 DSU.

⁵⁷⁰ Berdasarkan wawancara dengan Sulistya Widayanta, Kepala Sub-Direktorat Pengamanan dan Perlindungan Akses Pasar Barang, Direktorat Kerjasama Multilateral, Direktorat Jenderal Kerjasama Perdagangan Internasional Kementerian Perdagangan Republik Indonesia yang dilakukan pada tanggal 11 Juni 2010.

Hasil konsultasi tersebut dipertegas kembali oleh Dubes RI untuk WTO dalam suratnya kepada DPP tertanggal 8 Januari 2008 perihal penyampaian permohonan hak retaliasi pada sidang DSB WTO tahun 2008 dan laporannya mengenai Hasil Konsultasi Bilateral dengan Korea Selatan. Dalam surat tersebut, Dubes RI untuk WTO menyatakan bahwa Korea Selatan tidak menawarkan kompensasi apapun kepada Indonesia terkait dengan pelaksanaan rekomendasi DSB WTO. Dubes RI untuk WTO juga menyampaikan pendapat hukum (*legal opinion*) ACWL yang menyatakan bahwa Indonesia perlu menyampaikan permohonan untuk mendapatkan otorisasi menggunakan hak retaliasi. Sesuai ketentuan Artikel 22:2 DSU,⁵⁷¹ maka Indonesia dapat meminta haknya melalui sidang DSB WTO untuk melakukan retaliasi terhadap Korea Selatan, di mana hak tersebut dapat direalisasikan kapan saja tanpa ada batas waktu tertentu.

Kompensasi bersifat sukarela dan berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak yang bersengketa. Dalam kasus ini, Indonesia dan Korea Selatan tidak berhasil mencapai kesepakatan mengenai kompensasi. Bahkan, Korea Selatan tidak mau memberikan kompensasi apapun kepada Indonesia. Meski Indonesia tidak bisa memaksa agar Korea Selatan memberikan kompensasi, namun Indonesia mempunyai hak untuk meminta otorisasi DSB WTO untuk melakukan retaliasi.

4.3.2.3. Retaliasi

Salah satu jalan keluar yang merupakan upaya terakhir dalam penyelesaian sengketa apabila negara anggota yang kalah tidak kooperatif adalah penangguhan konsesi atau kewajiban lainnya, yang biasa disebut dengan retaliasi.⁵⁷² Retaliasi dilakukan apabila upaya untuk mencapai kesepakatan kompensasi tidak berhasil. DSB akan memberikan otorisasi untuk retaliasi atau penangguhan konsesi dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah berakhirnya jangka waktu yang masuk akal, kecuali DSB secara konsensus menentukan lain.⁵⁷³

Retaliasi biasanya dilakukan dalam bentuk pengenaan tarif atau hambatan perdagangan lainnya terhadap negara anggota yang kalah dalam pelaksanaan

⁵⁷¹ Artikel 22:2 DSU.

⁵⁷² Freddy Josep Pelawi, "Retaliasi dalam Kerangka Penyelesaian Sengketa WTO," Bulletin KPI Edisi 46/KPI/2007.

⁵⁷³ Artikel 22:6 DSU.

rekomendasi DSB oleh negara anggota yang menang. Retaliasi hanya dikenakan terhadap negara anggota yang kalah saja. Negara anggota lainnya tidak kekurangan hak-haknya berdasarkan ketentuan WTO.⁵⁷⁴

Tingkat retaliasi yang disetujui oleh DSB harus sesuai dengan kerugian yang dialami oleh negara anggota yang menang. Terdapat tiga jenis retaliasi, yaitu: (1) retaliasi paralel dengan menanggulangi konsesi pada sektor ekonomi yang sama; (2) jika negara anggota yang menang berpendapat bahwa penanggungan konsesi atau kewajiban lainnya pada sektor ekonomi yang sama tidak dapat dilakukan atau tidak efektif, maka dapat dilakukan retaliasi sektor silang dengan menanggulangi konsesi pada sektor ekonomi yang berbeda tapi masih dalam *covered agreement* yang sama; dan (3) jika negara anggota yang menang berpendapat bahwa penanggungan konsesi atau kewajiban lainnya pada sektor ekonomi yang berbeda dalam *covered agreement* yang sama tidak dapat dilakukan atau tidak efektif, maka dapat dilakukan retaliasi pada sektor ekonomi dalam *covered agreement* yang berbeda.⁵⁷⁵

Sengketa tentang retaliasi diselesaikan dengan menunjuk arbitrase jika negara anggota yang kalah keberatan dengan tingkat retaliasi atau prosedur retaliasi.⁵⁷⁶ Direktur Jenderal WTO menunjuk arbiter yang biasanya merupakan anggota Panel awal.⁵⁷⁷ Arbitrase untuk menyelesaikan sengketa tentang retaliasi tersebut harus diselesaikan dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak berakhirnya jangka waktu yang masuk akal.⁵⁷⁸

Arbiter tidak diperkenankan untuk memeriksa sifat (*nature*) dari penanggungan konsesi atau kewajiban lainnya.⁵⁷⁹ Oleh karena itu, semua aspek yang berkenaan dengan sifat dari suatu penanggungan konsesi atau kewajiban lainnya bukan merupakan kewenangan arbiter. Arbiter menentukan apakah tingkat penanggungan

⁵⁷⁴ Palmeter, *op. cit.*, hal. 265.

⁵⁷⁵ Artikel 22:3 DSU.

⁵⁷⁶ Arbitrase yang dimaksud di sini adalah arbitrase untuk menyelesaikan sengketa tentang retaliasi berdasarkan Artikel 22 DSU.

⁵⁷⁷ Artikel 22:6 DSU.

⁵⁷⁸ Artikel 22:6 DSU.

⁵⁷⁹ Artikel 22:7 DSU.

tersebut sama dengan tingkat kerugian.⁵⁸⁰ Lebih lanjut lagi, arbiter menentukan apakah prinsip dan prosedur penanggulangan sudah dipatuhi.

DSB harus memberikan otorisasi dan mengawasi pelaksanaan retaliasi.⁵⁸¹ Retaliasi tanpa otorisasi DSB tidak diperkenankan untuk dilakukan.⁵⁸² Retaliasi bersifat sementara dan harus diakhiri jika: (1) kebijakan yang inkonsisten dengan ketentuan WTO dari negara anggota yang kalah sudah dicabut; (2) negara anggota yang kalah sudah memberikan solusi untuk kerugian yang diderita negara anggota yang menang; atau (3) kedua belah pihak yang bersengketa sudah mencapai kesepakatan.⁵⁸³

Permohonan otorisasi retaliasi harus menjelaskan tingkat penanggulangan yang spesifik. Tingkat penanggulangan tersebut harus sesuai dengan kerugian yang ditimbulkan oleh kebijakan yang inkonsisten dengan ketentuan WTO.⁵⁸⁴ Permohonan tersebut juga harus memberikan rincian persetujuan atau *covered agreement* dan sektor mana yang konsesi atau kewajiban lainnya yang akan ditangguhkan.⁵⁸⁵

Para arbiter berpendapat bahwa negara anggota yang memohon otorisasi retaliasi harus memberikan daftar yang berisi produk-produk yang akan menjadi subjek penanggulangan konsesi atau kewajiban lainnya.⁵⁸⁶ Negara anggota yang memohon otorisasi retaliasi menggunakan daftar tersebut untuk alasan praktis, yaitu agar sektor privat di wilayah negara anggota yang kalah tahu bahwa mereka akan “membayar” kebijakan pemerintahnya yang inkonsisten dengan ketentuan WTO. Pemberitahuan tersebut diharapkan akan memberikan tekanan internal pada negara yang seharusnya menyesuaikan kebijakannya dengan ketentuan WTO dan menghindari penanggulangan tersebut.

Proses penyelesaian sengketa WTO, sebagai proses penyelesaian sengketa antara negara anggota WTO, tidak melibatkan sektor privat secara formal. Akan

⁵⁸⁰ Artikel 22:7 DSU.

⁵⁸¹ Artikel 22:8 DSU.

⁵⁸² Artikel 23:2 DSU.

⁵⁸³ Artikel 22:8 DSU.

⁵⁸⁴ Artikel 22:4 DSU.

⁵⁸⁵ Artikel 22:3 DSU.

⁵⁸⁶ Palmeter, *op. cit.*, hal. 268.

tetapi, sektor privat mempunyai kepentingan yang besar dalam proses penyelesaian sengketa tersebut dan dapat dianggap sebagai pihak yang sebenarnya bersengketa. Informasi dari sektor privat ini seringkali yang menjadi dasar pertimbangan penyelesaian sengketa.⁵⁸⁷

Walaupun Indonesia sudah menempuh langkah-langkah bilateral dengan Korea Selatan dan tidak berhasil menyelesaikan sengketa, Menteri Perdagangan RI masih enggan untuk melakukan retaliasi. Dalam surat No. 200/M-DAG/2/2008 tanggal 25 Februari 2008, Menteri Perdagangan RI menyampaikan pertimbangannya agar Indonesia tidak mengajukan permohonan untuk mendapat otorisasi retaliasi. Pertimbangan Menteri Perdagangan RI, antara lain, adalah keengganan dari instansi pembina untuk turut serta dalam pelaksanaan retaliasi dan retaliasi akan merusak kredibilitas Indonesia jika ternyata Indonesia tidak mampu melakukan retaliasi tersebut.

Kemudian pada tanggal 31 Oktober sampai 2 November 2008, DPP meminta bantuan ACWL untuk mengetahui apakah Indonesia masih mempunyai hak untuk melakukan retaliasi dan sejauh mana keefektifitasannya. Hasil konsultasi tersebut menyatakan bahwa Indonesia masih berhak untuk melakukan retaliasi terhadap Korea Selatan.

Akan tetapi, sampai Oktober 2010, Indonesia belum melakukan retaliasi walaupun Korea Selatan masih mengenakan BMAD terhadap produk kertas tertentu asal Indonesia dan melakukan *Sunset Review* mulai Januari 2010. Pada sidang DSB WTO tanggal 18 Mei 2010, Indonesia meminta agar Korea Selatan menghentikan pengenaan BMAD dan *Sunset Review* tersebut.

Para eksportir kertas asal Indonesia, terutama Sinar Mas Group, sejak keluarnya Laporan Panel *recourse* selalu mendesak agar pemerintah Indonesia melakukan retaliasi. Pihak Sinar Mas Group berpendapat bahwa perpanjangan pengenaan BMAD terhadap produk kertas tertentu asal Indonesia merupakan bentuk proteksi agar produk kertas asal Indonesia tidak bisa masuk pasar Korea Selatan. Para eksportir Indonesia ini adalah pihak yang paling dirugikan karena pengenaan BMAD oleh Korea Selatan. Ekspor kertas Indonesia turun drastis sejak pengenaan BMAD tersebut dari US\$150 juta hingga US\$50 juta.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, hal. 274.

Sementara itu, pemerintah Indonesia masih mempertimbangkan untuk melakukan retaliasi jika proses negosiasi secara bilateral tidak berhasil. Pemerintah Indonesia juga akan menempuh kembali jalur penyelesaian sengketa WTO jika diperlukan. Akan tetapi, pemerintah Indonesia tidak mengatakan tindakan retaliasi sebagai penyelesaiannya.⁵⁸⁸

Alasan-alasan tersebut tidak hanya terbatas di bidang hukum, tetapi juga bidang ekonomi, politik, dan diplomatik. Untuk alasan di bidang ekonomi, pemerintah Indonesia khawatir retaliasi akan mempengaruhi ekspor produk-produk Indonesia yang lain. Korea Selatan adalah mitra dagang Indonesia terbesar nomor dua setelah Amerika Serikat. Dengan dilakukannya retaliasi di sektor yang sama, pemerintah Indonesia berpendapat bahwa tindakan retaliasi tersebut tidak terlalu berdampak pada Korea Selatan dan industri kertas asal Indonesia tetap menderita kerugian akibat BMAD Korea Selatan. Jika dilakukan retaliasi silang, Indonesia khawatir Korea Selatan akan mengurangi penanaman modalnya di Indonesia dan mungkin akan membalas dengan mengenakan hambatan perdagangan terhadap ekspor Indonesia lainnya, sehingga mungkin saja terjadi perang dagang. Selain itu, jika produk atau jasa yang diimpor dari Korea Selatan yang dikenakan retaliasi adalah produk atau jasa yang diperlukan oleh industri Indonesia, maka industri Indonesia tersebut akan mendesak agar pemerintah Indonesia tidak melakukan retaliasi. Retaliasi terhadap Korea Selatan memang masih sulit dilakukan oleh Indonesia karena daya saing ekonomi Indonesia lebih rendah dibanding Korea Selatan.

Untuk alasan di bidang politik, retaliasi terhadap Korea Selatan sulit dilakukan, terutama retaliasi silang. Hal itu karena impor produk kertas dari Korea Selatan tidak signifikan di Indonesia, sehingga retaliasi terhadap produk kertas tidak menimbulkan efek jera yang bisa membuat Korea Selatan mencabut BMAD-nya. Untuk melakukan retaliasi silang, pemerintah Indonesia harus melakukan peninjauan-ulang, tidak hanya dengan Kementerian Perdagangan, tetapi juga dengan Kementerian atau instansi-instansi pemerintah terkait lainnya. Sebagai contoh, Kementerian Kelautan dan Perikanan keberatan dengan retaliasi terhadap Korea Selatan karena takut akan mempengaruhi impor bahan baku atau suku cadang kapal penangkap ikap, karena Indonesia kebanyakan menggunakan kapal penangkap ikan dari Korea Selatan.

⁵⁸⁸ detikFinance, "Sinarmas Minta Pemerintah Balas Korea Terkait Anti Dumping Kertas," <http://m.detik.com/read/2010/10/13/183328/1464180/4/sinarmas-minta-pemerintah-balas-korea-terkait-anti-dumping-kertas?highlight>, diunduh 14 Oktober 2010.

Selain itu, keputusan untuk melakukan retaliasi diambil oleh Menteri Perdagangan RI yang dibahas dalam sidang kabinet, sehingga keputusan untuk melakukan retaliasi sulit dicapai karena pihak-pihak di kabinet mempunyai kepentingan dan agenda masing-masing.

Untuk alasan diplomatik, Indonesia khawatir retaliasi ini akan mengganggu hubungan diplomatik dengan Korea Selatan. Selain itu, pihak Indonesia sudah merasa cukup puas karena Indonesia telah memenangkan sengketa ini di DSB WTO, sehingga menaikkan nama Indonesia di mata internasional.⁵⁸⁹

Retaliasi memang masih diragukan penggunaannya oleh negara-negara berkembang, khususnya Indonesia. Retaliasi ditakutkan menimbulkan kerugian yang lebih besar lagi. Retaliasi yang dilakukan oleh negara-negara berkembang tidak menciptakan tekanan yang cukup agar negara-negara yang dikenakan retaliasi patuh terhadap ketentuan WTO. Kecilnya daya saing dan besarnya ketergantungan Indonesia terhadap Korea Selatan dalam bidang ekonomi menjadi kesulitan terbesar. Jalan yang dapat ditempuh oleh Indonesia adalah meningkatkan daya saing dalam negeri atau melakukan retaliasi silang.⁵⁹⁰

Akan tetapi, Indonesia tidak perlu melakukan retaliasi setelah Korea Selatan akhirnya telah mencabut BMAD terhadap produk kertas tertentu asal Indonesia. Pihak Indonesia, baik pihak pemerintah maupun Sinar Mas Group, menyambut gembira pencabutan BMAD tersebut walaupun tidak mengganti kerugian yang dialami industri kertas Indonesia akibat penurunan eksportnya.⁵⁹¹

Retaliasi berhubungan erat dengan teori timbal-balik dan pembalasan di bidang HPI. Timbal-balik adalah suatu keadaan yang hendak dicapai, sedangkan pembalasan adalah cara untuk mencapai keadaan tersebut. Timbal-balik berlaku untuk semua negara asing, sedangkan pembalasan hanya berlaku untuk negara tertentu saja.⁵⁹²

⁵⁸⁹ Berdasarkan wawancara dengan Herry Soetanto, Staf Ahli Menteri Perdagangan RI. Wawancara dilakukan pada tanggal 7 Juni 2010.

⁵⁹⁰ Hunter Nottage, "Evaluating the criticism that WTO retaliation rules undermine the utility of WTO dispute settlement for developing countries" dalam *The Law, Economics and Politics of Retaliation in WTO Dispute Settlement*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), hal. 337.

⁵⁹¹ detikFinance, "Korea Hapus BM Antidumping Kertas RI," <http://m.detik.com/read/2010/11/08/135817/1489337/4/korea-hapus-bm-antidumping-kertas-ri>," diunduh 9 November 2010.

Dalam pelaksanaan rekomendasi kasus *Korea Certain Paper* dan *Korea Certain Paper Recourse*, suatu keadaan timbal-balik tidak tercapai. Persetujuan WTO dilaksanakan berdasarkan adanya asas timbal-balik (*reciprocity*) di antara negara-negara anggotanya dalam rangka mencapai tujuan-tujuan WTO. Korea Selatan telah melakukan tindakan yang tidak kooperatif dalam pelaksanaan rekomendasi, sehingga menghambat arus perdagangan kertas dari Indonesia ke Korea Selatan. Di lain pihak, Indonesia tetap menjaga komitmennya dalam WTO, yaitu memperlakukan Korea Selatan dan produk-produk dari Korea Selatan sesuai dengan prinsip *National Treatment* dan *Most Favoured Nation* (MFN).⁵⁹³ Suatu keadaan timbal-balik yang ingin dicapai di sini adalah Indonesia dan Korea Selatan saling memenuhi kewajibannya berdasarkan ketentuan WTO. Agar tercapai keadaan timbal-balik tersebut, Korea Selatan harus mencabut kebijakan BMAD-nya terhadap produk kertas tertentu asal Indonesia.

Korea Selatan tidak kooperatif dalam melaksanakan rekomendasi dengan masih mengenakan kebijakan BMAD-nya terhadap produk kertas tertentu asal Indonesia. Hal tersebut membuat keadaan timbal-balik yang diinginkan tidak tercapai. Untuk mencapai keadaan timbal-balik tersebut, Indonesia dapat melakukan retaliasi sebagai bentuk pembalasan. Retaliasi sebagai pembalasan merupakan salah satu pengecualian prinsip-prinsip WTO. Dalam melakukan retaliasi, prinsip MFN tidak berlaku, karena retaliasi hanya berlaku bagi negara tertentu saja. Dalam kasus ini, Indonesia dapat melakukan retaliasi terhadap Korea Selatan untuk mencapai suatu keadaan timbal-balik. Akan tetapi, Indonesia tidak melakukan retaliasi atau pembalasan terhadap negara anggota lainnya yang telah memenuhi kewajibannya berdasarkan ketentuan WTO, karena dengan begitu sudah tercapai suatu keadaan timbal-balik yang diinginkan.

⁵⁹² Sudargo Gautama (8), *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Jilid II Bagian 5, Buku Ke-6, (Bandung: Alumni, 2007), hal. 146.

⁵⁹³ Berdasarkan prinsip *National Treatment* yang diatur dalam Artikel III GATT 1994, negara anggota WTO harus memperlakukan produk impor dan produk lokal secara sama. Sedangkan berdasarkan prinsip MFN yang diatur dalam Artikel I GATT 1994, negara anggota WTO harus memperlakukan semua negara anggota WTO secara sama.

4.3.3. Pelaksanaan Rekomendasi dan Pelaksanaan Putusan Hukum Acara Perdata Nasional

Terdapat kesamaan struktural antara sistem penyelesaian sengketa WTO dan sistem peradilan nasional. Kesamaan struktural tersebut terletak pada proses penyelesaian sengketanya. DSB WTO dapat disandingkan dengan peradilan nasional, karena keduanya memiliki mekanisme yang mengatur usaha-usaha damai dan/atau mediasi, lalu prosedur penyelesaian sengketa melalui Panel yang dapat disamakan dengan proses penyelesaian sengketa di Pengadilan Negeri, prosedur banding melalui Badan Banding dapat disamakan dengan banding pada Pengadilan Tinggi, dan proses arbitrase sebagai alternatif penyelesaian sengketa.

Akan tetapi, terdapat perbedaan mendasar pada sistem penyelesaian sengketa WTO dan peradilan nasional. Keefektifan suatu sistem, baik yudisial maupun arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa lainnya, tergantung pada kedaulatan suatu negara. Walaupun proses arbitrase dilangsungkan di luar sistem peradilan nasional, keefektifannya didukung oleh negara. Arbitrase bersifat otonom, yaitu dilakukan berdasarkan persetujuan para pihak yang bersengketa. Akan tetapi, otonomi tersebut dibatasi oleh hukum suatu negara di mana arbitrase tersebut dilaksanakan. Suatu negara dapat mengatur agar putusan arbitrase dapat dilaksanakan hanya jika putusan tersebut sudah memenuhi persyaratan.⁵⁹⁴

Negara-negara anggota WTO, termasuk Indonesia, tidak mengatur mekanisme pelaksanaan rekomendasi dan putusan yang sudah disahkan oleh DSB.⁵⁹⁵ Sistem penyelesaian sengketa WTO mempunyai mekanisme sendiri yang terlepas dari sistem nasional manapun. Sistem penyelesaian sengketa WTO mempunyai keunikan tersendiri dengan penyelesaian sengketanya melalui usaha-usaha damai, arbitrase, Panel, dan Badan Banding.

Ada satu perbedaan yang mendasar antara sistem penyelesaian sengketa di WTO dengan di peradilan nasional, yaitu pelaksanaan rekomendasi dan putusan yang sudah disahkan. Suatu negara anggota tidak bisa memaksa negara anggota lainnya untuk melaksanakan rekomendasi DSB karena masing-masing negara mempunyai

⁵⁹⁴ Yasuhei Taniguchi, "Process and Procedure in WTO Dispute Settlement: The WTO Dispute Settlement as Seen by a Proceduralist," 42 Cornell Int'l L.J. 1, hal. 5.

⁵⁹⁵ Sebagai contoh, Indonesia tidak mengatur mekanisme pelaksanaan rekomendasi dan putusan DSB sebagaimana Indonesia mengatur pengakuan dan pelaksanaan putusan arbitrase nasional berdasarkan Pasal 66 UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

kedaulatan.⁵⁹⁶ Metode pelaksanaan rekomendasi DSB tidak cukup kuat untuk mengatasi ketidakkooperatifan suatu negara anggota.

Akan tetapi, pemaksaan secara tidak langsung untuk melaksanakan rekomendasi DSB diperbolehkan oleh WTO dan dianggap sebagai terobosan baru di bidang hukum internasional.⁵⁹⁷ Tindakan yang paling efektif dalam pelaksanaan putusan dan rekomendasi DSB adalah retaliasi. Akan tetapi, retaliasi tidak selalu efektif dan bahkan dapat menimbulkan kerugian bagi negara yang melakukan retaliasi.

Masalah pelaksanaan rekomendasi DSB selalu memperpanjang suatu sengketa. Apabila negara anggota yang kalah mengatakan sudah melaksanakan rekomendasi DSB, sementara negara anggota yang menang tidak setuju, maka sengketa tersebut diselesaikan oleh Panel *recourse*. Proses Panel tersebut dapat diulang beberapa kali. Masalah tersebut muncul karena WTO tidak mengatur secara jelas siapa yang menentukan apakah suatu negara tidak melaksanakan rekomendasi DSB dan kapan suatu negara dapat melaksanakan retaliasi.

Semua putusan pengadilan mempunyai kekuatan eksekutorial, yaitu kekuatan untuk dilaksanakan secara paksa oleh alat-alat negara. Adanya kekuatan eksekutorial pada putusan pengadilan adalah karena adanya irah-irah yang berbunyi: “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.” Akan tetapi, tidak semua putusan pengadilan memerlukan pelaksanaan secara paksa oleh alat-alat negara, tetapi hanya putusan yang bersifat *condemnatoir*. Putusan pengadilan yang bersifat *condemnatoir* juga tidak selalu harus dilaksanakan dengan paksaan, tetapi hanya jika putusan tersebut tidak dilaksanakan secara sukarela oleh pihak yang dihukum. Paksaan dalam pelaksanaan putusan dapat berupa penyanderaan (*gijzeling*), yaitu memasukkan orang yang telah dihukum oleh putusan pengadilan untuk membayar sejumlah uang ke dalam penjara, tetapi tidak melaksanakan putusan tersebut dan tidak ada atau tidak

⁵⁹⁶ Berdasarkan Artikel 19:1 DSU, Panel atau Badan Banding hanya memberikan rekomendasi agar negara anggota WTO yang inkonsisten menyesuaikan tindakan atau kebijakannya yang inkonsisten tersebut dengan ketentuan WTO. Cara penyesuaian tindakan atau kebijakannya tersebut tidak diatur lebih lanjut dalam DSU. Panel atau Badan Banding dapat memberikan saran bagaimana cara penyesuaian tindakan atau kebijakan tersebut, tetapi saran tersebut tidak mengikat negara anggota WTO yang inkonsisten.

⁵⁹⁷ Yuka Fukunaga, “Securing Compliance Through the WTO Dispute Settlement System: Implementation of DSB Recommendations,” 9 J. Int'l Econ. L. 383 (2006).

cukup memiliki barang yang dapat disita eksekusi.⁵⁹⁸ Pelaksanaan putusan pengadilan tidak lain adalah realisasi dari apa yang merupakan kewajiban dari pihak yang dikalahkan untuk memenuhi suatu prestasi, yang merupakan hak dari pihak yang dimenangkan.⁵⁹⁹

Laporan Panel atau Badan Banding yang memuat rekomendasi, menurut hukum acara nasional, tidak mempunyai kekuatan eksekutorial karena tidak mempunyai irah-irah yang berbunyi: “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.” Pelaksanaan rekomendasi tergantung pada negara anggota yang harus melaksanakan rekomendasi tersebut. Tidak ada paksaan oleh alat-alat negara atau WTO. Akan tetapi, WTO menyediakan kompensasi dan retaliasi yang bisa dilakukan oleh negara anggota yang menang. Kompensasi dan retaliasi tersebut dapat dinilai sebagai paksaan agar negara anggota yang inkonsisten melaksanakan rekomendasi.

4.4. Rekomendasi sebagai Putusan Pengadilan atau Arbitrase Asing

Sistem penyelesaian sengketa WTO berbeda dengan sistem penyelesaian sengketa di peradilan nasional. Panel dan Badan Banding yang sesungguhnya berperan aktif dalam menyelesaikan suatu sengketa tidak dapat memutuskan suatu sengketa tanpa DSB, karena DSB-lah yang mempunyai hak untuk menyetujui atau menolak rekomendasi dan putusan Panel atau Badan Banding. DSB diperbolehkan untuk menolak laporan Panel atau Badan Banding.⁶⁰⁰ Akan tetapi, pada prakteknya penolakan suatu laporan Panel atau Badan Banding sangat kecil kemungkinannya, karena diperlukan konsensus negatif dari seluruh negara anggota WTO di mana kecil kemungkinan negara anggota yang menang ikut serta dalam konsensus tersebut.⁶⁰¹ Oleh karena Panel dan Badan Banding pada prakteknya adalah pihak yang memutuskan, maka hal tersebut sama dengan pengadilan nasional di negara-negara anggota WTO.⁶⁰²

⁵⁹⁸ R. Subekti, *Hukum Acara Perdata*, Cetakan I, (Jakarta: Binacipta, 1977), hal. 134.

⁵⁹⁹ Syahrani, *op.cit.*, hal. 161-162.

⁶⁰⁰ Artikel 17:14 DSU.

⁶⁰¹ Artikel 16:4 DSU.

⁶⁰² Taniguchi, *op.cit.*, hal. 4.

Sistem penyelesaian sengketa WTO juga mencerminkan sistem peradilan nasional dalam hal *compulsory jurisdiction*. Di sistem peradilan nasional, orang dapat menggugat orang lain dan tergugat tidak mempunyai pilihan lain, kecuali menanggapi gugatan tersebut. Dalam memutuskan suatu sengketa, pengadilan tidak tergantung pada persetujuan dari tergugat. Hal yang sama juga berlaku dalam sistem penyelesaian sengketa WTO. Negara anggota WTO yang menjadi penggugat dapat meminta pembentukan Panel untuk menyelesaikan suatu sengketa tanpa harus meminta persetujuan dari negara anggota WTO yang menjadi tergugat. Hal ini berbeda dengan yurisdiksi Mahkamah Internasional, di mana putusan yang mengikat hanya dapat diberikan jika terdapat persetujuan dari pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketanya di muka Mahkamah Internasional.⁶⁰³

Kesamaan lain antara sistem penyelesaian sengketa WTO dengan sistem peradilan nasional adalah keterikatan dengan hukum materil dan hukum formil dalam memutuskan sengketa. Para hakim dalam sistem peradilan nasional terikat pada hukum materil dan formil yang berlaku dalam memutuskan suatu sengketa. Begitu pula dengan sistem penyelesaian sengketa WTO, Panel dan Badan Banding dalam memberikan rekomendasi dan putusan terikat pada ketentuan-ketentuan WTO.⁶⁰⁴ Panel atau Badan Banding dalam menyelesaikan suatu sengketa harus berdasarkan hukum materil, yaitu *covered agreement* terkait, dan hukum formil, yaitu ketentuan mengenai prosedur penyelesaian sengketa di DSB WTO berdasarkan DSU.

Seperti arbitrase, sistem penyelesaian sengketa WTO dijalankan berdasarkan persetujuan para pihak yang bersengketa.⁶⁰⁵ WTO merupakan hasil dari persetujuan negara-negara anggotanya. Selain itu, DSU sebagai lampiran dari Persetujuan WTO menggunakan istilah yang digunakan dalam proses penyelesaian sengketa arbitrase, seperti kerangka acuan (*terms of reference*). DSU mengatur bahwa negara-negara anggota dapat menyelesaikan sengketa melalui arbitrase dengan prosedur yang mereka sepakati.⁶⁰⁶ Putusan arbitrase tersebut tidak perlu disahkan oleh DSB, tetapi dapat dilaksanakan seperti laporan Panel atau Badan Banding yang sudah disahkan

⁶⁰³ Pasal 36 ayat (2) jo. Pasal 59 Statuta Mahkamah Internasional.

⁶⁰⁴ Taniguchi, *op.cit.*, hal. 5.

⁶⁰⁵ Indonesia (3), *Undang-Undang tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, UU No. 30, LN No. 138 Tahun 1999, TLN No. 3872, Pasal 1 ayat (1).

⁶⁰⁶ Artikel 25:2 DSU.

oleh DSB.⁶⁰⁷ Selain mengatur penggunaan arbitrase sebagai alternatif penyelesaian sengketa pada umumnya, DSU juga mengatur penggunaan arbitrase sebagai penyelesaian sengketa atas sengketa-sengketa yang timbul dari proses penyelesaian sengketa melalui Panel atau Badan Banding. Sebagai contoh, sengketa atas jangka waktu yang masuk akal untuk pelaksanaan rekomendasi dan putusan DSB dan sengketa atas tingkat retaliasi diselesaikan melalui proses arbitrase.

Rekomendasi dalam laporan Panel atau Badan Banding juga tidak sama dengan putusan arbitrase. Terutama dalam hal sifat putusan arbitrase, yaitu final dan mengikat (*final and binding*).⁶⁰⁸ Para pihak yang bersengketa dapat mengajukan banding atas laporan Panel atau Badan Banding, sehingga dapat dikatakan bahwa laporan Panel tidak bersifat final.⁶⁰⁹ Akan tetapi, sifat arbitrase sebagai salah satu alternatif dan cara penyelesaian sengketa pada sistem penyelesaian sengketa WTO mempunyai sifat arbitrase pada umumnya, yaitu final dan mengikat.⁶¹⁰

Laporan Panel atau Badan Banding yang memuat rekomendasi dapat dikategorikan sebagai putusan asing, karena forumnya di DSB WTO yang merupakan forum asing dan pelaksanaannya yang melintasi batas negara. Pada pokoknya, Indonesia mengakui putusan-putusan asing, tetapi tidak dapat dilaksanakan di Indonesia. Pengakuan dan pelaksanaan (*recognition and enforcement*) merupakan dua hal yang berbeda. Pengakuan tidak memiliki akibat yang mendalam daripada pelaksanaan. Sedangkan, pelaksanaan putusan asing meminta tindakan lebih jauh, seperti tindakan-tindakan aktif dari instansi-instansi tertentu yang bersangkutan dengan peradilan atau administratif.⁶¹¹

Rekomendasi sebagai putusan asing harus diakui dan dilaksanakan oleh negara-negara anggota WTO yang sudah mengikatkan diri pada Persetujuan WTO dan lampiran-lampirannya. Seperti halnya putusan asing lainnya, rekomendasi diakui, tetapi pelaksanaannya lebih sulit dilakukan oleh suatu negara anggota. Dalam kasus ini, pihak yang harus mengakui dan melaksanakan rekomendasi adalah Korea Selatan.

⁶⁰⁷ Artikel 25:4 DSU.

⁶⁰⁸ Pasal 6 ayat (7) Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

⁶⁰⁹ Artikel 16:4 DSU.

⁶¹⁰ Artikel 25:3 DSU.

⁶¹¹ Gautama (3), *op. cit.*, hal. 278.

BAB 5

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat diperoleh kesimpulan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa dalam kasus *Korea Certain Paper* dan *Korea Certain Paper Recourse*; kepastian hukum dari produk hukum yang dihasilkan oleh DSB WTO, terutama dalam kasus *Korea Certain Paper* dan *Korea Certain Paper Recourse*; pelaksanaan rekomendasi DSB dalam kasus *Korea Certain Paper* dan *Korea Certain Paper Recourse*; dan pelaksanaan rekomendasi DSB jika negara yang ‘kalah’ tidak kooperatif.

Mekanisme penyelesaian sengketa *Korea Certain Paper* di DSB WTO dimulai dari proses konsultasi. Namun, konsultasi antara Indonesia dan Korea Selatan gagal menyelesaikan sengketa tersebut. Oleh sebab itu, Indonesia meminta pembentukan Panel kepada DSB yang kemudian mengabulkan permintaan Indonesia tersebut. Panel kasus *Korea Certain Paper* mengeluarkan kesimpulan bahwa Korea Selatan telah inkonsisten dengan ketentuan-ketentuan WTO, sehingga Panel memberikan rekomendasi agar Korea Selatan menyesuaikan tindakannya itu dengan ketentuan-ketentuan WTO. Kemudian Korea Selatan memberitahukan intensinya untuk melaksanakan rekomendasi kepada DSB. Indonesia dan Korea Selatan mencapai kesepakatan mengenai jangka waktu yang masuk akal untuk melaksanakan rekomendasi.

Rekomendasi Panel yang telah disahkan oleh DSB memiliki kekuatan mengikat bagi negara yang ditujukan. negara yang ‘kalah’ atau inkonsisten dengan ketentuan WTO harus menyesuaikan tindakan dan/atau kebijakannya dengan ketentuan WTO. Dalam pelaksanaan rekomendasi, negara anggota yang inkonsisten diberikan kebebasan bagaimana cara untuk menyesuaikan tindakan dan/atau kebijakannya dengan ketentuan WTO. Panel dapat memberikan saran bagaimana negara anggota yang inkonsisten melaksanakan rekomendasi, tetapi saran tersebut tidak mengikat negara anggota yang bersangkutan.

Oleh karena diskresi yang diberikan kepada negara anggota yang inkonsisten dalam melaksanakan rekomendasi, maka dapat tercipta sengketa mengenai perbedaan pendapat apakah rekomendasi sudah dilaksanakan atau apakah pelaksanaan rekomendasi sudah sesuai dengan ketentuan WTO. Pada pelaksanaan rekomendasi

kasus *Korea Certain Paper*, Korea Selatan berpendapat bahwa Korea Selatan telah melaksanakan rekomendasi dengan menyesuaikan tindakannya agar sesuai dengan ketentuan WTO, termasuk dengan melakukan penghitungan-ulang margin dumping. Akan tetapi, Indonesia berpendapat bahwa Korea Selatan harus mencabut BMAD terhadap produk kertas tertentu asal Indonesia dalam rangka pelaksanaan rekomendasi. Perbedaan pendapat tersebut diselesaikan melalui proses Panel *recourse*.

Indonesia dan Korea Selatan bertemu untuk mengadakan konsultasi mengenai perbedaan pendapat dalam pelaksanaan rekomendasi. Akan tetapi, konsultasi tersebut gagal menyelesaikan perbedaan pendapat tersebut. Oleh karena itu, Indonesia meminta DSB untuk membentuk Panel berdasarkan Artikel 21:5 DSU. Sengketa mengenai perbedaan pendapat dalam pelaksanaan rekomendasi *Korea Certain Paper* ini lebih dikenal dengan sebutan kasus *Korea Certain Paper Recourse*. Dalam proses Panel *recourse*, sidang hanya dilakukan satu kali, berbeda dengan Panel biasa di mana sidang dilakukan dua kali. Panel *Korea Certain Paper Recourse* juga menyimpulkan bahwa Korea Selatan telah inkonsisten dengan ketentuan WTO. Oleh karena rekomendasi Panel awal masih berjalan, Panel tidak memberikan rekomendasi baru.

Pada awalnya, Korea Selatan mengklaim bahwa Korea Selatan kooperatif dalam pelaksanaan rekomendasi. Namun, karena Korea Selatan tidak mencabut BMAD-nya, maka Indonesia menganggap sesungguhnya Korea Selatan tidak kooperatif. Dalam pelaksanaan rekomendasi *Korea Certain Paper Recourse*, dengan belum juga mencabut BMAD-nya dan melakukan *Sunset Review*, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Korea Selatan belum juga kooperatif dari perspektif Indonesia.

Apabila Korea Selatan masih tidak melaksanakan rekomendasi, Indonesia masih mempunyai hak atas kompensasi atau melakukan retaliasi. Korea Selatan tidak mau memberikan kompensasi apapun kepada Indonesia. Jadi, pilihan Indonesia tinggal retaliasi atau membiarkan keadaan ini berlarut-larut. Akan tetapi, pada akhirnya Korea Selatan mencabut BMAD-nya pada bulan Oktober 2010.

Sebelum pencabutan BMAD-nya pada bulan Oktober 2010, Indonesia masih dapat melakukan retaliasi sebagai upaya terakhir agar Korea Selatan melaksanakan rekomendasi. Para eksportir kertas asal Indonesia, terutama Sinar Mas Group, mendesak pemerintah Indonesia untuk melakukan retaliasi. Sementara itu, pemerintah Indonesia enggan untuk melakukan retaliasi. Alasan-alasan pemerintah Indonesia enggan melakukan retaliasi tidak terbatas pada bidang hukum saja, tetapi juga pada

bidang ekonomi, politik, dan diplomatik. Untuk alasan di bidang ekonomi, pemerintah Indonesia khawatir retaliasi akan mempengaruhi ekspor produk-produk Indonesia lainnya dan berdampak buruk pada perekonomian. Untuk alasan di bidang politik, retaliasi sulit dilakukan karena prosesnya yang melalui sidang kabinet di mana setiap orang mempunyai kepentingan masing-masing. Untuk alasan di bidang diplomatik, Indonesia khawatir retaliasi akan mengganggu hubungan diplomatik dengan Korea Selatan. Dalam pelaksanaan retaliasi, negara dengan kekuatan ekonomi lebih kuat, dalam kasus ini Korea Selatan, cenderung tidak takut akan retaliasi oleh negara yang kekuatan ekonominya lebih lemah, yang dalam kasus ini adalah Indonesia. Hal tersebut dikarenakan oleh ekonomi dan perdagangan Indonesia yang masih bergantung pada Korea Selatan, sehingga justru Indonesia yang akan merugi bila melakukan retaliasi. Selain itu, retaliasi dapat berdampak kurang signifikan terhadap perekonomian Korea Selatan, sehingga tidak menimbulkan efek jera yang dapat membuat Korea Selatan patuh dalam melaksanakan rekomendasi.

DAFTAR REFERENSI

Buku-buku:

- Bhala, Raj. *International Trade Law: Interdisciplinary Theory and Practice*. Danvers: LexisNexis, 2007.
- Bhuiyan, Sharif. *National Law in WTO Law Effectiveness and Good Governance in the World Trading System*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Sekilas WTO (World Trade Organization)*. Jakarta: Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi, dan Hak Kekayaan Intelektual Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2008.
- Gautama, Sudargo. *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia*. Bandung: Binacipta, 1987.
- _____. *Hukum Perdata Internasional Indonesia*. Jilid I Buku Ke-1. Bandung: Alumni, 2008.
- _____. *Hukum Perdata Internasional Indonesia*. Jilid II Bagian I. Bandung: Binacipta, 1972.
- _____. *Hukum Perdata Internasional Indonesia*. Jilid II Bagian 5 Buku Ke-6. Bandung: Alumni, 2007.
- _____. *Hukum Perdata Internasional Indonesia*. Jilid III Buku Ke-7. Bandung: Alumni, 2004.
- _____. *Hukum Perdata Internasional Indonesia*. Jilid II Bagian 2 Buku Ke-8. Bandung: Alumni, 2007.
- _____. *Hukum Perdata Internasional Indonesia*. Jilid II Bagian 2 Buku Ke-3. Bandung: Eresco, 1988.
- Harahap, M. Yahya. *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Jackson, John H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relation*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1997.
- Kartadjoemena, H. S. *GATT WTO dan Hasil Uruguay Round*. Jakarta: UI-Press, 1997.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Etty R. Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Alumni, 2003.

- Mamudji, Sri *et al.* *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Matsushita, Mitsuo *et al.* *The World Trade Organization Law, Practice and Policy*. New York: Oxford University Press, 2006.
- Nottage, Hunter. "Evaluating the criticism that WTO retaliation rules undermine the utility of WTO dispute settlement for developing countries." *The Law, Economics and Politics of Retaliation in WTO Dispute Settlement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Palmer, David dan Petros C. Mavroidis. *Dispute Settlement System in the World Trade Organization Practice and Procedures*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 2006.
- Subekti, R. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Binacipta, 1977.
- Sukarmi. *Regulasi Antidumping di Bawah Bayang-bayang Pasar Bebas*. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Syahrani, H. Fuad. *Buku Materi Dasar Hukum Acara Perdata*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009.
- van den Bossche, Peter. *The Law and Policy of the World Trade Organization Text, Cases and Materials*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- WTO Secretariat. *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Artikel:

- Pelawi, Freddy Josep. "Retaliasi dalam Kerangka Penyelesaian Sengketa WTO." *Bulletin KPI Edisi 46/KPI/2007*.

Publikasi-publikasi WTO:

- WTO. *Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile Industry*. WT/DS54.
- _____. *Safeguard Measures on Imports of Footwear*. WT/DS121.
- _____. *Safeguard Measures on Imports of Footwear*. WT/DS123.
- _____. *Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000*. WT/DS217.
- _____. *Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia*. WT/DS312.

_____. *Anti-Dumping Measures on Uncoated Woodfree Paper*. WT/DS374.

Artikel-artikel di Internet:

WTO. "The 128 countries that had signed GATT by 1994." <http://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm>. 22 Maret 2010.

_____. "Member Information Indonesia and the WTO." <http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/indonesia_e.htm>. 22 Maret 2010.

_____. "Member Information Republic of Korea and the WTO." <http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/korea_republic_e.htm>. 22 Maret 2010.

_____. "Dispute Settlement: Appeals Procedures." <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_e.htm>. 7 Mei 2010.

Sinar Mas. "Asia Pulp & Paper Group." <<http://www.asiapulppaper.com>>. 20 September 2010.

detikFinance. "Sinarmas Minta Pemerintah Balas Korea Terkait Anti Dumping Kertas." <<http://m.detik.com/read/2010/10/13/183328/1464180/4/sinarmas-minta-pemerintah-balas-korea-terkait-anti-dumping-kertas?hlight>>. 14 Oktober 2010.

_____. "Korea Hapus BM Antidumping Kertas RI." <<http://m.detik.com/read/2010/11/08/135817/1489337/4/korea-hapus-bm-antidumping-kertas-ri>>. 9 November 2010.

Jurnal-jurnal:

Fukunaga, Yuka. "Securing Compliance Through the WTO Dispute Settlement System: Impelentation of DSB Recommendations." *The Journal of International Economic Law* 383 (2006).

Taniguchi, Yasuhei. "Process and Procedure in WTO Dispute Settlement: The WTO Dispute Settlement as Seen by a Proceduralist." *Cornell International Law Journal* 42.

Konvensi-konvensi:

Agreement Establishing the World Trade Organization, Marrakesh, Maroko, 15 April 1994. UN Doc. No. I-31874.

World Trade Organization Agreement, Annex 1A. *Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade* 1994. 15 April 1994.

_____. Annex 2. *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*. 15 April 1994.

_____. Annex 1A. *General Agreement on Tariffs and Trade* 1994. 15 April 1994.

Vienna Convention on the Law of Treaties. Vienna, 23 Mei 1969. UN Doc. No. I-18232.

Peraturan Perundang-undangan:

Indonesia. *Undang-Undang Pengesahan Agreement Establishing the World Trade Organization*. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994, LN No. 57 Tahun 1994, TLN No. 3564.

_____. *Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional*. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, LN No. 185 Tahun 2000, TLN No. 4012.

_____. *Undang-Undang tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, LN No. 138 Tahun 1999, TLN No. 3872.

Kamus-kamus:

Garner, Bryan A., ed. *Black's Law Dictionary*. Edisi kedelapan. St. Paul, Minn.: Thomson West, 2004.

_____. *Black's Law Dictionary*. Edisi ketujuh. St. Paul, Minn.: Thomson West, 1999.

Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Kamus di Internet:

WTO. *WTO Glossary*. <http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e.htm>. 17 Februari 2010.

Lain-lain:

Wawancara dengan Herry Soetanto, Staf Ahli Menteri Perdagangan Republik Indonesia, 7 Juni 2010.

Wawancara dengan Sulistya Widayanta, Kepala Sub-Direktorat Pengamanan dan Perlindungan Akses Pasar Barang, Direktorat Jenderal Kerjasama Perdagangan Internasional Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 11 Juni 2010.

Wawancara dengan Agus P. Saptono, Kepala Sub-Direktorat Perdagangan Jasa, Perkembangan, dan Lingkungan; Direktorat Perdagangan, Industri, Investasi, dan Hak Kekayaan Intelektual; Direktorat Jenderal Multilateral; Kementerian Luar Negeri Indonesia.

Tabel 2.
KCP dan KCPR

	KCP*	KCPR*
1. Para pihak	<ul style="list-style-type: none"> • Penggugat: Indonesia • Tergugat: Korea Selatan • Pihak Ketiga: Kanada, Cina, Uni Eropa, Jepang, dan Amerika Serikat 	<ul style="list-style-type: none"> • Penggugat: Indonesia • Tergugat: Korea Selatan • Pihak Ketiga: Cina, Uni Eropa, Jepang, Taiwan, dan Amerika Serikat
2. Pembentukan Panel	Berdasarkan Artikel 6 DSU.	Berdasarkan Artikel 21:5 DSU.
3. Lamanya proses penyelesaian sengketa	Satu tahun satu bulan. Mulai dari terbentuknya Panel sampai keluarnya Laporan Panel (27 September 2004 - 28 Oktober 2005).	Tujuh bulan. Mulai dari terbentuknya Panel sampai keluarnya Laporan Panel (5 Februari 2007 - 28 September 2007).
4. Pokok sengketa	Tuduhan dumping dan pengenaan BMAD terhadap produk kertas tertentu.	Implementasi rekomendasi dan putusan DSB dalam kasus KCP.
5. Sidang	Dua kali.	Satu kali.
6. Rekomendasi	Agar Korea Selatan menyesuaikan tindakan dan kebijakannya yang inkonsisten dengan ketentuan WTO.	Panel tidak memberikan rekomendasi baru karena rekomendasi Panel KCP masih berlaku.

Keterangan:

1. KCP: *Korea Certain Paper Case*
2. KCPR: *Korea Certain Paper Recourse Case*